

Az Európai Unió Hivatalos Lapja

C 248



Magyar nyelvű kiadás

Tájékoztatások és közlemények

54. évfolyam

2011. augusztus 25.

Közleményszám	Tartalom	Oldal
I	<i>Állásfoglalások, ajánlások és vélemények</i>	
VÉLEMÉNYEK		
Európai Gazdasági és Szociális Bizottság		
472. plenáris ülés, 2011. június 15. és 16.		
2011/C 248/01	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A kohéziós politika szerepe és prioritásai az Európa 2020 stratégián belül (feltárási vélemény a magyar elnökség felkérésére)	1
2011/C 248/02	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A költségvetési politika intelligens konszolidációjának stratégiái – Hol keresendő az európai növekedés motorjai? Hogyan használhatjuk ki teljes mértékben gazdaságaink munkaerő-potenciálját, tekintettel a nélkülözhetetlen költségvetési kiigazításra? (feltárási vélemény a magyar elnökség felkérésére)	8
2011/C 248/03	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A roma polgárok társadalmi felruházása és integrációja Európában (feltárási vélemény a magyar elnökség felkérésére)	16
2011/C 248/04	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az uniós politikák hatása a közlekedési dolgozók foglalkoztatására, képzési igényeire és munkafeltételeire (feltárási vélemény a Bizottság felkérésére)	22
2011/C 248/05	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az uniós közlekedéspolitika fenntartható fejlesztése és a TEN-T tervezése (feltárási vélemény a leendő lengyel elnökség felkérésére)	31

HU

 Ár:
8 EUR

(folytatás a túldalalon)

<u>Közleményszám</u>	Tartalom (folytatás)	Oldal
2011/C 248/06	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A civil társadalom hozzájárulása a keleti partnerséghez	37
2011/C 248/07	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A vízpolitika beépítése más szakpolitikákba (feltáró vélemény a magyar elnökség felkérésére)	43
2011/C 248/08	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az EU szerepe és kapcsolatai Közép-Ázsiával, valamint a civil társadalom hozzájárulása	49
2011/C 248/09	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Egy EU–Mercosur társulási megállapodás felé: a szervezett civil társadalom hozzájárulása	55
2011/C 248/10	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A kultúrák közötti párbeszéd és a romák: a nők és az oktatás kulcsfontosságú szerepe (kiegészítő vélemény)	60

III Előkészítő jogi aktusok

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

472. plenáris ülés, 2011. június 15. és 16.

2011/C 248/11	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a pénzügyi szektor megadóztatásáról (COM(2010) 549 végleges)	64
2011/C 248/12	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Beruházási Banknak – A gazdasági, szociális és területi kohézióról szóló ötödik jelentéssel kapcsolatos következtetések: a kohéziós politika jövője (COM(2010) 642 végleges)	68
2011/C 248/13	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és a nemzeti parlamenteknek: Az uniós költségvetés felülvizsgálata (COM(2010) 700 végleges)	75



I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

472. PLENÁRIS ÜLÉS, 2011. JÚNIUS 15. ÉS 16.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A kohéziós politika szerepe és prioritásai az Európa 2020 stratégián belül (feltáró vélemény a magyar elnökség felkérésére)

(2011/C 248/01)

Előadó: **BARÁTH Etele**

2010. november 15-én GYÖRKÖS Péter, az Európai Unió melletti állandó magyar képviselő vezetője a leendő magyar elnökség nevében felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy dolgozzon ki feltáró véleményt a következő tárgyban:

A kohéziós politika szerepe és prioritásai az Európa 2020 stratégián belül.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2011. május 31-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a 2011 június 16-i ülésnapon) 141 szavazattal 9 ellenében, 22 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Ajánlások és megjegyzések

1.1 Ajánlások

1.1.1 Az EGSZB véleménye szerint az Európai Unió válasza a válságra, **az Európa 2020 stratégia filozófiája, célkitűzései**, a zászlóshajó programok megfelelő irányt szabnak, kijelölt intézkedései, javasolt eszközei reménykeltőek. Akárcsak az Euro Plusz Paktum esetében, a stratégia középpontjában a nélkülözhetetlen minőségi változtatások és a lehetséges növekedés tényezői állnak.

1.1.2 Az EU egyre mélyebb és erősebb integrációt épít ki. Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy **a 2020-ig terjedő időszak alatt**, az integráció növelése érdekében, az Európai Uniónak és tagállamainak **minőségileg meghatározó változásokat kell bevezetniük, elsősorban** intézményeik, valamint jogi és pénzügyi rendszereik vonatkozásában. Ez egyszerre igényli a tartós

(fenntartható) stabilitást, a versenyképesség (növekedési képesség) fejlesztését és a felzárkózás (a gazdasági, társadalmi és területi kohézió) erősítését.

1.1.3 Az EGSZB több véleményében hangsúlyozta, hogy a **kohéziós politika** az Unió olyan történelmi értéke, amelynek **háromas célja**: a konvergencia elve, a regionális versenyképesség növelése a foglalkoztatás bővítésével és a területi együttműködés erősítése, **megőrzendő és továbbfejlesztendő**. A kevésbé fejlett európai országoknak és régióknak fokozniuk kell az infrastruktúrába és egyéb tőkébe történő befektetéseiket, ez ugyanis lényeges a lehetséges növekedés gyorsításához.

1.1.4 AZ EGSZB meg van győződve arról, hogy a kohéziós politikát támogató pénzügyi alapok nagyrészt eredményesen működtek, de átalakításuk, továbbfejlesztésük lehetséges és

szükséges, elsődlegesen **az alapok és a kiadások felhasználásának hatékonysága és eredményessége javítandó**. A kohéziós politika eszközeinek az Európa 2020 stratégiával történő összehangolását úgy kell végrehajtani, hogy az ne okozzon veszteséget az európai felzárkóztatási politikát illetően.

1.1.5 Az EGSZB javasolja, hogy a kohéziós politika jelenlegi céljainak és eszközeinek a felülvizsgálata során kerüljön elemzésre az Európa 2020 stratégia elemeinek megfeleltethető átalakításuk lehetősége az alábbiak szerint:

1.1.5.1 A kohéziós politika jelenlegi céljai és eszközei

Kohéziós politika			
Célok	Strukturális alapok és eszközök		
Konvergencia/fenntartható növekedés	ERFA	ESZA	Kohéziós Alap
Regionális versenyképesség és foglalkoztatás	ERFA	ESZA	
Európai területi együttműködés	ERFA		

1.1.5.2 Az Európa 2020 stratégia egymással összefüggő három prioritása

- Intelligens növekedés: tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása;
- Fenntartható növekedés: hatékonyabb, környezetbarát és versenyképesebb gazdaság elősegítése;
- Inkluzív növekedés: olyan gazdaság ösztönzése, amelyben magas a foglalkoztatás, és amely kedvez a szociális és területi kohézióknak.

1.1.5.3 Az EGSZB javasolja, hogy a kohéziós politikában egyértelmű kiemelés kapjanak a társadalompolitikai, szociális és a szolidaritást kifejező célok, valamint **a strukturális alapok beruházási célú alkalmazása, szoros együttműködésben más európai pénzügyi alapokkal**. E nélkül az Európa 2020 erőteljes gazdaságinövekedés-orientáltsága, ami önmagában támogatandó, a társadalmi és területi felzárkózást háttérbe szoríthatja.

1.1.5.4 Ha arra kerülne sor, hogy a strukturális alapoknál **felcserélődik** a versenyképességi és a konvergencia célok sorrendje, továbbá ha lehetővé válna, hogy a több alapra támaszkodó megközelítés legyen a meghatározó, akkor jól megfeleltethetővé válnának egymással az Európa 2020 és a kohéziós stratégiák céljai, az EU strukturális alapjai pedig jobban szolgálhatnák a regionális versenyképesség növelését:

Európa 2020 stratégia		Kohéziós politika (megreformált struktúra)		
Célok/ eszközök	Kiemelt kezdeményezések:	Célok/eszközök	Strukturális alapok és eszközök	
Intelligens növekedés	Digitális menetrend Innovatív Unió, Mozgásban az ifjúság	Regionális versenyképesség és foglalkoztatás		
	Kutatás/innováció, Oktatás, Digitális társadalom	Versenyképesség, vonzerőnövelés, emberi erőforrás-fejlesztés, oktatás stb. Innováció, tudástársadalom		
Fenntartható növekedés	Az erőforrások felhasználásának tekintetében hatékony Európa; iparpolitika	Konvergencia		
	Környezettudatos energiák, zöldtudatos társadalom, hálózatfejlesztés, kis gazdaság	Növekedést megalapozó környezetfejlesztés, infrastruktúra, intézményfejlesztés		
Inkluzív növekedés	Új készségek/munkahelyek a szegénység ellen	Európai területi együttműködés		
	Egyenrangú hozzáférés/több/jobb munkahely	Lokális és regionális, makroregionális kooperáció		

1.1.6 Az EGSZB elismeri, hogy a fentiekben javasolt szerkezeti összehangolás révén mély **változtatást, koncentrációt kell végrehajtani a részletes célok megfogalmazása terén**. Többek között kiegészítő célok kitűzése szükséges a versenyképesség terén, és a területi együttműködést ki kell terjeszteni a

makroregionális fejlesztések támogatására. Ha nincs lehetőség az Európa 2020 stratégia és az uniós kohéziós politika közötti közvetlen kapcsolatok létrehozására, akkor ez igen károsan hathat a célokra és az eszközökre, valamint a szakpolitikák megvalósításának hatékonyságára.

1.1.7 Ez a szerkezeti összehangolás történhetne úgy, hogy a tágan értelmezett **kohéziót**, illetve kohéziós politikát a **versenyképességgel egyenrangú prioritásnak** ismerné el az EU. Ennek a két prioritás forrásfedezetében is kifejezésre kellene jutnia. Ugyanakkor nemcsak arról van szó, hogy kohéziós célokra a jövőben is forrást kellene biztosítani, hanem arról is, hogy a kohéziós forrásokat **hatékonyan kell elkölteni**.

1.1.7.1 Az EGSZB szorgalmazza, hogy tökéletesítsék az uniós kohéziós politika hatékonyságának és eredményességének ellenőrzésére kidolgozott ex ante és ex post feltételrendszerre vonatkozó javaslatokat. E rendszernek ugyanakkor nem szabad akadályoznia a kohéziós eszközrendszer egyszerűsítését; épp ellenkezőleg, a végrehajtási költségeket csökkentenie, az előreláthatóságot pedig növelnie kell. Az EGSZB reméli, hogy az intézményi és adminisztratív változások nyomán egyszerűbb és hatékonyabb rendszer alakul ki. Kerüljön kidolgozásra az a modell, amely az Európa 2020 céljai, a nemzeti reformprogramok és a kohéziós politika végrehajtásában rejlő kölcsönhatásokat a kedvezményezett országok és régiók eltérő sajátosságai alapján értékelhetővé teszi.

1.1.8 Az EGSZB egyetért azzal, hogy **valamennyi uniós politikának hozzá kell járulnia az Európa 2020 stratégia sikeréhez**. Az uniós költségvetés felülvizsgálatáról szóló közlemény új stratégiai tervezést vázolt fel a kohéziós politika vonatkozásában. Az EGSZB mélyen egyetért azzal, hogy az Európai Bizottság olyan **közös stratégiai keretet határoz meg, amely az Európa 2020 stratégia célszámaikat és célkitűzéseit beruházási prioritásokban jelenítené meg**. Ez a keret magában foglalná valamennyi európai uniós alapot, ezenkívül az összes egyéb uniós pénzügyi eszközt is integrálná.

1.1.9 Az EGSZB ismételten rámutat, hogy az **Európai Szociális Alapnak**, mint a humán erőforrásba való beruházás uniós eszközének, támogatnia kell az Európa 2020 stratégia három prioritását, vagyis az intelligens, a fenntartható és az inkluzív növekedést. A foglalkoztatás, a képzés és az oktatás, az aktív beilleszkedés és az esélyegyenlőségi politikák alkotják ennek a kulcsfontosságú elemét.

1.1.10 Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy a **gyarapodó célok érdekében meg kell erősíteni az ESZA intézményrendszerét** és az adminisztratív terhek növelése nélkül emelni kell hatékonyságát. Az ESZA nagy szerepet kell, hogy kapjon a különösen hátrányba került társadalmi rétegek (például bevándorlók, kisebbségek, fogyatékkal élők és a roma népesség) élet helyzetének javításában, a befogadás természetes feltételeinek biztosításában.

1.1.11 Az EGSZB felhívja a figyelmet, hogy az EU kohéziós politikájának és az Európa 2020 stratégia eszközeinek különféle alapjaiból támogatott szakpolitikák összehangolása visszahathat az eredeti célokra, és befolyásolhatja ezek területi integritását, aminek nyomán e célok módosulhatnak, és megvalósításuk során lényeges új szempontok merülhetnek fel. Iterációs tervezési, irányítási és ellenőrzési mechanizmus kialakítása szükséges. Az iterációs folyamat fő koncepciója az, hogy a partnerségi

megállapodásban nemcsak a fejlesztés előkészítő lépéseit kell meghatározni, hanem a teljes megvalósítási folyamatot, ezek feltételeit és a hatékonyság mérését is; a feleknek azonban azzal is tisztában kell lenniük, hogy a kedvezményezett folyamat nyomon követése alapján módosulhatnak az irányító bizottságok általános céljai.

1.1.12 Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy az Európa 2020 céljainak elérése érdekében növelni kell az egyes alapok menedzsmentje közötti együttműködést, különösen a kohéziós, a strukturális és az innovációs alapok tekintetében.

1.1.13 Az EGSZB úgy látja, **hogy hosszú távon** már csak a szembeállítás elkerülése érdekében is nagyon sok érv szól amellett, hogy az EU összes strukturális politikája (például az Európa 2020, a kohéziós politika, a KAP vagy az EBB) általános közösségi **politikák** teljesen koherens együttesében, **amelyet EU 2050-nek nevezhetnénk, integrálódjon**. Ez erőteljes politikai és szakmai koordinációt és kooperációt jelentene, nem az egyes szakpolitikák megszűnését. Ez természetesen addig nehéz, míg az érintett politikák egy része közösségi, más része meg nemzeti hatáskörben van. A regionális szemlélet erősödése megfelelő eszköz lehet a cél fokozatos eléréséhez.

1.1.14 Egy egymással összekapcsolt intelligens helyekből álló többközpontú Európa kialakításához csapatmunkára van szükség, amely csak a különféle érdekelt felek közötti együttműködés keretében valósítható meg. Ennek egyik útját a transznacionális területeken folytatott együttműködés, valamint a különböző országokhoz és ágazatokhoz tartozó **érintett feleket** összehozó makroregionális fejlesztési stratégiák jelenthetik.

1.2 Régió és kohézió

1.2.1 Az EGSZB megítélése szerint **az Unió versenyképessége** nagymértékben **a régiók versenyképességének fokozásán múlik**.

1.2.2 Az EGSZB véleménye szerint a makroregionális együttműködés kialakuló formái több szempontból is meghatározóak. Több véleményben fejezte ki (Balti-térség, Duna térsége), hogy a strukturális alapok támogatásai lehetővé teszik olyan stratégiák kidolgozását – a **fizikai és immateriális transzeurópai hálózatok keretében egyaránt** –, amelyekre az Európai Uniónak versenyképessége és régiói vonzereje megszilárdításához van szüksége.

1.2.3 Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy az Európai Unió jövője, politikai egységének megerősödése azon is múlik, hogy **sikerül-e túllépni a statisztikailag értelmezett, országhatárok közé zárt, területi dimenzióiban lemeredve regionális szemléleten**. Egyértelmű, hogy az utóbbi években tetten ért elmozdulás a regionalitás, a komplex programok, a horizontális összefüggések irányába, a „klaszterek” erősödésének útja az, amiben az európai gazdaság társadalmi-területi dimenziói kiteljesedhetnek.

1.2.4 Az EGSZB véleménye szerint **nincs értelme párhuzamos vagy esetenként teljesen egybeeső célokat különböző szakpolitikákon keresztül megvalósítani**, nincs értelme más eszközrendszert kiépíteni, mint a viszonylag jól bejáratott kohéziós eszközrendszer.

1.2.4.1 A következő évtized egyre inkább a funkcionális régióké kell, hogy legyen. Egy vagy több központtal, határokon átnyúló horizontális területi és vertikális gazdasági kapcsolataival, a **„megerősített együttműködés” jellegű**, jogi, pénzügyi, intézményi lehetőségeivel bővülve a regionalitás új dimenziót adhat az intelligens Európának. De mivel van, és marad is leszakadó régió, kell felzárkóztató program is.

1.2.5 Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy az európai gazdaság sikeres globális szereplővé történő átalakítása, a növekedési potenciál fokozása, a regionális különbségek csökkentése, a perifériákon működő mikro-, kis- és közepes vállalkozások támogatása, az új erőforrások felszabadítása, a környezet és egészségtudatos élet, az oktatás minősége, a fiatal generációk motiválása, az innováció kiemelése, a folyamatokban történő részvételi készség növelése, az európai identitás fokozása **mind olyan terület, amellyel foglalkozni kellene**.

1.3 Városok

1.3.1 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy Európa versenyképesége nagymértékben függ megapoliszaitól és nagyvárosi területeitől, ahol a vállalatok kihasználhatják az agglomerációk gazdaságai és a globális piacokat összekapcsoló hálózatok által nyújtott előnyöket. **A városi területek általában a növekedés motorjai**, valamint a kreativitás és az innováció középpontjai lehetnek. Magasabb növekedési szintek biztosíthatók, és új munkahelyek hozhatók létre, ha kialakul az olyan szereplők, mint a vállalatok, egyetemek és kutatók kritikus tömege. A városi problémák megoldásához – akár a környezet romlásáról, akár a társadalmi kirekesztésről van is szó – egyedi válasza van az érintett kormányzati szint közvetlen beavatkozására van szükség.

1.3.2 Az EGSZB véleménye szerint is **ambiciózus városfejlesztési menetrendet** kellene kialakítani, amely világosabban meghatározza a városi problémák kezelésére szánt pénzügyi forrásokat, és a városi hatóságokra jelentősebb szerepet ruház a városfejlesztési stratégiák kidolgozásában és megvalósításában.

1.3.3 A városi rendszereket földrajzi helyzetüktől függően különböző **vonzáskörzetek** egészítik ki. Az EGSZB nem fogadhatja el az „ösi” ellentét jövőbeni fennmaradását város és vidék között. Az, hogy a **vidék és a városok közötti partnerség** milyen előnyökkel járhat, nagymértékben a helyi és végső soron egyedi kontextuális tényezőktől függ.

1.4 Vidék és mezőgazdaság

1.4.1 Az EGSZB szerint az **Európa 2020** stratégia keretében döntő fontosságú szerep hárul egyrészt a **kohéziós politikára**, másrészt a **közös agrárpolitikára**, különösen az **integrált területfejlesztéssel** kapcsolatban. A mezőgazdaság, amely a gazdasági dinamika jelentős forrása, továbbra is stratégiai szektor az

EU számára, mind az élelmezésbiztonság szempontjából, mind a vidéki területek növekedésében és az ottani foglalkoztatásban játszott szerepe, továbbá az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez nyújtott hozzájárulása miatt.

1.4.2 Ebből a szempontból e két politikának azokra a **közös, átfogó célkitűzésekre** kell erőfeszítéseit együttesen **összpontosítania**, amelyek célja az EU intelligens, fenntartható és inkluzív gazdasággá történő átalakítása, amelyben magas a foglalkoztatottság, a termelékenység és a társadalmi kohézió szintje.

1.4.2.1 Az EGSZB szerint a vidéki területeken az intelligens és globális szinten összekapcsolt helyszínekre fontos szerep hárul az Európa 2020 stratégiában előirányzott fellendülés megvalósításában. Akárcsak a városi területek esetében, a hálózatok itt is rendkívül fontos szervezeti formát jelentenek a vállalkozások és a regionális fejlődés számára.

2. Összegzés

2.1 Az EGSZB helyesli, hogy az Európa 2020 stratégia szakpolitikai hivatkozásai a klíma-változás, az energiahatékonyság, a megújuló energia, az egészség, a demográfiai változások által támasztott innovációs igényekre, olyan strukturális összefüggéseket mutatnak az oktatás, a kutatás-fejlesztés, a digitális (információs) társadalom területén kijelölt kohéziós célokkal, melyek területileg is **hidat képeznek a kohéziós politika céljai és az Európa 2020 között**.

2.1.1 Az EGSZB ugyanakkor megállapítja, hogy **ellentmondás feszül** a különböző koncepciók és a gyakorlatban is használt fogalmak között. A Lisszaboni Szerződés azzal, hogy a kohéziós folyamatok területiségét is legitimálta, új dimenzióba helyezte a regionalitást. Nem mindegy, hogy a regionális politikában milyen lesz a régió meghatározása a jövőben. Olyan fogalomra van szükség, ahol a dinamikus és fenntartható európai növekedés érdekében mind területileg, intézményesen, mind a hozzá tartozó jogi, pénzügyi eszközök szempontjából közös metszetet találunk.

2.1.1.1 Az EGSZB elismeri, hogy **a makroregionális stratégiák megjelenése nagyon kedvező folyamat**, amely szorosan kapcsolódik a területi kohézió Lisszaboni Szerződés által bevezetett fogalmához. Arra kell törekedni, hogy a szigorúan vett regionális politikák hatékonyan kiegészítsék az azon európai régiók közötti együttműködést, amelyek nagyobbak, vagy távolabb fekszenek egymástól, de közös érdekük fűződik az együttműködéshez.

2.2 A térben is értelmezett (vagyis regionális, területi, városközi) programnyalábok egymást átmetszve jelölik ki a „húzótevékenységekkel” rendelkező térségeket, egy vagy több nagyvárosi maggal rendelkezve anélkül, hogy kizárnának, perifériára kényszerítenének másokat. Az egyes gazdasági szektorokra jellemző innovációs képességek által meghatározott európai

„kiválóság” **központok** nem egy-egy település által összegyűjtött egyedi adottságok, képességek véletlenszerű halmazai, hanem a **fizikai térben jól meghatározható kapcsolataikból összegződő tudás**.

2.2.1 A „kiválóság” nem jöhet létre a kohézió célrendszerébe illeszkedő mennyiségi jellegű fejlesztések, a környezet, az infrastruktúra, a képzés és a szakképzés nélkül. Az ilyen terek sajátossága, hogy nyitottak. A részvétel esélyei szabadok, de a minőség természeténél fogva a súlypontok felé emelkednek ki tartósan. A tervezhetőség alapja pontosan a területi több-dimenziós adottságok történetileg előrevetíthető stabilitása.

2.3 Elengedhetetlen az innováció kiteljesedése érdekében a demokrácia új formáinak támogatása. A „társadalmi egyeztetés” megszokott formáit tovább kell fejleszteni, és a **részvételi demokrácia** eszközeinek bevezetésével fel kell szabadítani a képességeket a szervezett civil társadalom arra történő ösztönzése érdekében, hogy az uniós Szerződések alapelveivel összhangban nagyobb mértékben legyen hajlandó vagy „kész” a részvételre.

2.4 Az innováció nem más, mint új gondolatok, javaslatok gyakorlatba ültetése, megelőzve a versenyt. A tudás alkalmazása révén elébe kell menni a kiszámítható folyamatoknak. Komplexitása alapján összegzi az emberi képesség, a technikai adottságok, a gazdasági viszonyok sokféleségét. Természetes, hogy a települési térségek, **pólusok** nyújtják azt a háttérrel, amely nélkül mint élettér nélkül minden absztrakció marad.

2.5 Ezért – a **térségi elemzések alapján** – a támogatási rendszerek, politikák immanens része kell, hogy legyen az innováció és a felzárkózás párhuzamos, egyeztetett támogatása.

2.6 Míg az Európa 2020 egy átfogó növekedési, versenyképességi, fenntarthatósági, struktúrapolitikai program, addig tágabb térség felől közelítve, a világban, az **Európa 2020 stratégia egyúttal olyan program is, amely segít abban, hogy Európa versenyképes legyen a világpiacon**.

2.7 Az Európa 2020 és a kohéziós politika célkitűzései összhangban vannak a fentiekkel. Az Európa 2020 megítélése szerint végrehajtásuk intézményrendszere azonban **nélkülözi** azokat a közös, új pénzügyi, jogi elemeket, amelyek kölcsönhatásaik révén hatékonyságnövelő tényezőkké válnának. Igaz az érvelés, amely szerint a kohéziós eszközök átfogalmazása, bevonása gyorsítaná az innovációorientált, intelligens Európa kialakulását, de csak a különböző források bevonása által kialakított szinergiára alapozva, a **pénzügyi eszközök bővítésével!**

3. Tárgyalás

3.1 Az európai politikai, gazdasági megújulást az évtized végén kezdődött válság felgyorsította.

3.1.1 Az Európai Unió – részben a világválság miatt – **erősödő gazdasági integrációra** kényszerül. Az EGSZB véleménye szerint ez jó, mert erősíti az Uniót, de nehéz folyamat, mert a 27 ország együttműködése nem megy gördülékenyen. Minden problémájával együtt ennek az erősödő gazdasági (és szükségsszerűen politikai) integrációnak a fő vonala egy „EU gazdaságpolitika” kialakulása. **Három fő ága van:** (1)

a) Stabilitás

Az EU a Stabilitási és Növekedési Egyezmény révén bővíti és kiegészíti a stabilitási kockázatot jelentő ágazatok közös ellenőrzését, és válságkezelési mechanizmust épít ki (EFSF és ESM).

b) Növekedés, versenyképesség.

Az EU ennek érdekében **Európa 2020 stratégiát** és külön **Euró Plusz Paktumot** fogadott el.

c) Felzárkózás

A társadalmi, gazdasági és területi kiegyenlítés érdekében az EU működteti a **kohéziós politikát** és a **közös agrárpolitikát**.

3.2 Az elfogadott változtatások, alapokmányok, stratégiák a **megújulás dokumentumai**. Olyan feltételeket, eszközöket alakítottak ki, amelyekkel élni az uniós és nemzeti politikai vezetés közös felelőssége. Az eszközrendszer rendelkezésre áll a stabilitás, a növekedés és versenyképesség, illetve a felzárkózás **együttes** megvalósításához.

3.3 Az Európa 2020 és a kohéziós politika összehangolása mint feladat már magában rejt egy dichotómia meglétét. Sejteti a veszélyt, nevezetesen a piacgazdaság szabadságának és a társadalmi/területi kiegyenlítésnek a szembeállítását. **A veszélyt manapság fokozza, hogy forráshiányos időkben az egyik a másik rovására megy. A kohézió erősítése mellett javítani kellene a növekedés és a versenyképesség feltételeit. A jelenlegi nemzetközi helyzetben a kevésbé fejlett tagállamoknak és régióknak nem szabad több időt elveszteszteniük.**

(1) Lásd az EUSZ 3. cikkének (3) bekezdését és az EUMSZ 174. cikkét.

3.4 A válság sok tagországban tartósan megingatta az államháztartást, amelyet nehéz lesz konszolidálni egy olyan pillanatban, amikor már jelentkeznek a népesség előregezésének költségei is. Egyszóval, a legtöbb uniós tagállam nehéz időszak elé néz.

3.5 Az Európa 2020 stratégia – nagyon helyesen – nem választja el egymástól a lassan megvalósítható strukturális reformokat és a rövidtávú megújulás érdekében teendő intézkedéseket.

3.6 Az Európa 2020 sikere nem múlhat konjunkturális tényezőkön. Pontosan a lassú, strukturális átalakulásba investált erőforrások adják a „megrendelést” azoknak az ágazatoknak, melyek versenyképes innovációjuk által magát a rendszert képesek megújítani.

3.7 A potenciális növekedés elemei és az Európa 2020 stratégia célkitűzései több ponton megfeleltethetők egymással (ami nagyon helyes), de van néhány nem szándékos eltérés is.

3.7.1 Az Európa 2020 stratégia célkitűzései közül – a potenciális növekedés szempontjából – a foglalkozási ráta emelése és a képzettségi szint javítása a munkaerő mennyiségének és minőségének feleltethető meg. A kutatás-fejlesztési ráfordításokkal, valamint a klímával és az energiával kapcsolatos célkitűzés a tőke minőségéhez, illetve a környezeti fenntarthatósághoz kötődik. Ugyanakkor az Európa 2020 stratégiából hiányzik a szükséges tőke mennyisége és a minőséget meghatározó tényezők egy része (beruházások és azok műszaki színvonala), valamint a teljes tényezőtermelékenység (total factor productivity). A kutatás-fejlesztési ráfordításoknak kiemelkedő jelentőséget tulajdonít az Európa 2020 stratégia, de nem foglalkozik megfelelő súllyal a vállalatoknál végbemenő innovációs folyamatokkal, valamint a gazdasági és a társadalmi innovációval, amely nem azonosítható a kutatás-fejlesztéssel.

3.7.2 Mindezek alapján az Európa 2020 stratégia olyan gazdasági szemléletet tükröz, amely a lassan növekvő, jelentős kutatás-fejlesztési kapacitásokkal rendelkező **fejlett gazdaságok adottságainak és szükségleteinek felel meg**, ahol viszonylag alacsony a beruházási ráta; hosszú időn keresztül ez az alacsony beruházási ráta is elegendő volt a szükséges szerkezeti változások végrehajtására. A fejlett országokban kétségtelenül jelentős a kutatás, a fejlesztés és az innováció szerepe a gazdasági növekedésben. Az említett módon értelmezett versenyképességgel, ha nem is áll szemben, de háttérbe szorul a kohézió.

3.7.3 Az alacsonyabb gazdasági fejlettségi szinten álló új EU-tagállamok felzárkózásához viszont infrastrukturális és egyéb területekre irányuló beruházásokra van szükség. Ezekben az országokban a gazdasági növekedés legfőbb forrása kisebb mértékben lesz a kutatás-fejlesztés, mint a beruházás. A bizottsági dokumentum⁽²⁾ megemlíti ugyan a kohéziót, de ezzel összefüggésben nem szerepel a tervezetben kellő hangsúllyal a fejletlenebb tagállamok felzárkóztatása.

3.8 Az Európa 2020 stratégia nem **értelmezhető a forrásfedezet nélkül**. Egyrészt van egy „szürke zóna” 2010 és 2013 között, amikor a jelenlegi költségvetési előirányzatok vannak érvényben, ezekkel nem mindig lehet megfeleltetni az Európa 2020 céljait (pl. digitális menetrend). Másrészt az Európa 2020 stratégia keretében elfogadott célok nagymértékben determinálják az Európai Unió következő költségvetésének kiadási oldalát. **Ezek alapján javasolható az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek összekapcsolása a pénzügyi keretterv prioritásaival.**

3.9 Elemzések bizonyítják, hogy **a felzárkóztatásba fektetett energia számtalan egyéb előnye mellett többszörösen is megtérül:**

- egyrészt: kimutatható, hogy az Unió költségvetéséből származó befektetések átlag felett növelik – a fejlettebb technológiai transzfer, a beruházások nagy import hányada, a kvalifikált munkaerő, az olcsóbb infrastruktúra hozadéka, a modernizált infrastruktúrára rátelepülő támogatott beruházások révén – az Unió gazdaságának kibocsátását/ pénzügyi eredményét;
- másrészt: a belső piac bővülése, a szolgáltatási tevékenységek széles körű elterjedése, a tudásbázis növekedése már önmagában is rendkívüli mértékben támogatja az innovációs tevékenységet;
- harmadrészt: a strukturális alapok által elnyerhető támogatások legnagyobb mértékben a kkv-szektor számára jelennek vagy piacot, vagy piacra jutást, vagy fejlesztési forrást;
- negyedszer: jelentős az a hatás, melyet a leghátrányosabb helyzetű, a munkaerőpiacról többféle szempontból kiszorult társadalmi csoportok felzárkóztatása, „befogadása” területén el lehetett érni.

3.10 Az EGSZB fájjalja, hogy az Európai Bizottság nem egy olyan növekedési forgatókönyvet vázolt fel, amely a lehető legjobban **kiaknázza az egységes piacban rejlő lehetőségeket**, hanem a növekedés előfeltételeként drasztikus költségvetési konszolidációt helyez előtérbe. Sokkal nagyobb figyelmet kellene fordítani a növekedés motorjaira, amelyek lehetővé teszik majd a tagállamok számára a költségvetések konszolidációját, a fenntartható növekedés útjáról való letérés nélkül. Ennek megvalósítása érdekében az EGSZB úgy véli, hogy bármely jövőorientált gazdasági stratégia szerves része kell, hogy legyen egy olyan kiegyensúlyozott makrogazdasági politika, amely harmonikusan ötvözi egymással a keresleti és kínálati oldal szempontjait.

3.11 Különösen jó lenne, ha a várható eredményesség és a kockázatok elemzése alapján kialakított **„társégi pénzügyi központok”** vezényelnék a programokat. A vázolt lépés szükségszerű, hiszen a globalizáció messze túlmutat a térbeli kötöttségeken, és az egyes térségekben kiépülő koncentrált innovációs „emelők” világméretű kisugárzása, másrészt gyűjtő funkciója fog tovább erősödni.

⁽²⁾ COM(2010) 2020 végleges.

3.11.1 Szükségszerű, hogy az ilyen térségek maguk rendelkezhessenek forrásaik felett, maguk dönthessék el, milyen arányban osztoznak a fejlődési tényezők feletti rendelkezési joggal, és az innovatív folyamatokban való tartós részvétel, a hozzáadott értékek mentén adhassanak vagy vonhassanak vissza támogatást.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 16-án.

*az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke*

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A költségvetési politika intelligens konszolidációjának stratégiái – Hol keresendők az európai növekedés motorjai? Hogyan használhatjuk ki teljes mértékben gazdaságaink munkaerő-potenciálját, tekintettel a nélkülözhetetlen költségvetési kiigazításra? (feltáró vélemény a magyar elnökség felkérésére)

(2011/C 248/02)

Előadó: **Gérard DANTIN**

2010. november 15-én GYÖRKÖS Péter, a Magyar Köztársaság Európai Unió melletti Állandó Képviselőtétének vezetője a leendő magyar elnökség nevében felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy dolgozzon ki feltáró véleményt a következő tárgyban:

A költségvetési politika intelligens konszolidációjának stratégiái – Hol keresendők az európai növekedés motorjai? Hogyan használhatjuk ki teljes mértékben gazdaságaink munkaerő-potenciálját, tekintettel a nélkülözhetetlen költségvetési kiigazításra?

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2011. május 31-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a 2011. június 15-i ülésnapon) 164 szavazattal 2 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 A gazdasági és pénzügyi válság, amely 2007 során alakult ki, és 2008-ban fokozódott, súlyos következményekkel járt az európai országok államháztartására, elsősorban azok költségvetési helyzetére.

1.2 Számos tagállamot a közkiadások mérséklésére indít napjainkban az, hogy mentesíteni kell a költségvetéseket a különböző gazdaságélénkítési tervekből, a bankoknak egyes tagállamokban nyújtott segélyekből és a növekedésnek a válság előtt a gazdaságpolitikákban kellőképpen figyelembe nem vett visszaeséséből eredő költségek terhétől. E döntés azzal a veszéllyel jár, hogy csökkenhet a tagországok elköteleződése, és mérséklődhet a kollektív szolidaritási rendszerek újraelosztó hatása, mind a szociális védelem, mind pedig a közszolgáltatások tekintetében.

1.3 Az egyensúlyhoz való gyors visszatérésnek ez a módja – azon kívül, hogy jelentős szociális költségeket idéz elő –, azzal a kockázattal jár, hogy lassú növekedéshez vezet hosszú távon, elsősorban a kereslet visszafogása miatt, amely növeli a költségvetési hiányt. Ez utóbbi pedig a kereslet csökkenését vonja maga után, egyfajta ördögi körbe zárva az európai gazdaságot.

1.3.1 Az „intelligens” költségvetési politikának képesnek kell lennie e kör megszakítására.

1.4 A költségvetés konszolidációjának „intelligens” mivolta abban áll, hogy „okos” egyensúlyt alakítanak ki a kiadások és a bevételek, valamint a kínálat és a kereslet között. A fenntartható növekedésnek ezért a gazdaságpolitika és az egyéb szakpolitikák fő céljává kell válnia.

1.4.1 A fenntartható növekedés tehát az EU egyik kiemelt célkitűzése kell, hogy legyen.

1.5 Ehhez az alábbiak szükségesek:

1.5.1 ambiciózusabb és teljesebb szabályozás kialakítása a pénzügyi piacokra vonatkozóan a spekuláció megfékezésére. Ennek híján ez utóbbi tartóssága megsemmisítené az intelligens költségvetési konszolidáció érdekében tett valamennyi erőfeszítést.

1.5.2 a növekedést szolgáló költségvetési politika folytatása:

— európai kölcsön bevezetése az infrastrukturális projekteknek a megtakarítások mozgósítása révén történő finanszírozására,

— eurokötvények piacra dobása elsősorban az euróövezet nehéz helyzetben lévő államai finanszírozási költségeinek a mérséklésére,

— a konszolidációs időszak minél rugalmasabb alakítása, mivel egy „big bang” rontaná a növekedési kilátásokat;

1.5.3 a költségvetési politikának a növekedés szolgálatába való állítása:

— a tagállamok költségvetési politikái közötti koordinációnak az európai szerződésnek megfelelő megerősítése révén,

— az adócsalás elleni együttműködés javítása révén, az Eurofisc optimális felhasználásán keresztül,

— az adóterhek új bevételi forrásokra történő áthelyezése – pénzügyi tranzakciókra kivetett adók, energiaadó, pénzügyi tranzakciók levonások, vagy a szén-dioxid-kibocsátás megadóztatása; elképzelhető a kvótapiac átszervezése is stb.

1.5.4 a pénzügyi ágazat magatartása által előidézett externáliák internalizálását célzó adók kialakítása, amennyiben azok hozzájárulnak az európai belső piac fejlesztési és harmonizációs folyamata kiegyensúlyozottabb feltételeinek létrehozásához.

1.5.4.1 Az EGSZB egyetért azzal, hogy az Európai Bizottság hatáselemzést kíván végezni ezen adózás lehetséges struktúrájának és végrehajtási rendelkezéseinek a meghatározása érdekében. Mindenesetre semmilyen döntést nem szabadna hozni erről az adóról, mielőtt ezen elemzés eredményei ismertté válnának;

1.5.5 a jövőbeli növekedés alakítása:

— végrehajtva az Európa 2020 stratégiát, amely elsősorban a fenntartható és inkluzív növekedés megteremtésére irányul, a gazdaságpolitikák megerősített koordinációja alapján, a növekedést gátló fő tényezőket célozva meg, beleértve azokat is, melyek a belső piac működését befolyásolják,

— ambiciózus és hatékony iparpolitikát dolgozva ki és valószínűsítva meg, amely főként a számottevő értéktöbbletet előállító, valamint mind ipari, mind szolgáltatási szempontból jelentős növekedési potenciállal bíró csúcstechnológiai ágazatokra irányul,

— valódi európai kisvállalkozói intézkedéscsomagot alakítva ki,

— a képzés, a kutatás és az innováció csodálatos tudásháromszögére építve. Ehhez az alábbiak szükségesek:

— az oktatásba és a K+F-be való beruházás folytatása, sőt fokozása a költségvetési megszorítások ellenére, amelyek ellenkező esetben elkerülhetetlenül az EU elszegényedéséhez vezetnek,

— ügyelni kell arra, hogy a képzések és a képesítések összhangban legyenek a munkaerő-piaci szükségletekkel,

— az adóügyi szabályozás kiigazítása az ipar arra történő ösztönzése érdekében, hogy többet fektessen be a kutatásba, a fejlesztésbe és az innovációba,

— a kutatók és az innovációs szakemberek munkájának és együttműködésének megkönnyítése az EU egész területén, az európai kutatási térség sikeres megvalósításának biztosítása révén,

— számos akadály mérséklése vagy felszámolása: a kkv-k finanszírozási forrásokhoz való hozzájárítása, a szellemi tulajdonhoz kapcsolódó jogdíjak, egy, az európai szabadalom megvalósítására vonatkozó megállapodás rendkívül sürgős megkötése megerősített együttműködés segítségével,

— a „versenyképességi pólusok” feladatkörének és eszköztárának bővítése. Ennek érdekében egy európai hálózat létrehozása javíthatja a kutatás és az innováció viszonyát.

1.6 Az említett politikák végrehajtásakor – amikor azokról kizárólag az egyes tagállamok döntenek – figyelembe kell venni a 27 tagállam nagymértékben különböző gazdasági teljesítményét. A GDP növekedése, a munkanélküliség szintje és tendenciái, az államadósság mértéke, valamint a K+F-hez kapcsolódó kiadások igen eltérőek, bár megfigyelhetők bizonyos minták.

2. Bevezető

2.1 A magyar elnökség feltáró vélemény kidolgozására kérte fel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot az alábbi tárgyban: „A költségvetési politika intelligens konszolidációjának stratégiai – Hol keresendők az európai növekedés motorjai? Hogyan használhatjuk ki teljes mértékben gazdaságaink munkaerő-potenciálját, tekintettel a nélkülözhetetlen költségvetési kiigazításra?”.

2.2 Az EGSZB üdvözli a felkérést.

2.3 Az EGSZB számára vizsgálatra javasolt kérdéskör ugyanis egyike az általa sürgetőnek ítélt problémáknak, és illeszkedik az általa a pénzügyi válság kezdete óta már elvégzett munkákhoz.

2.4 Jelen vélemény lehetővé teszi majd az EGSZB korábbi elgondolásainak aktualizálását. E nézetek alapul fognak szolgálni jelen dokumentum kidolgozásához, amelynek célja a felkérésre történő válaszadás a korábbi vizsgálat folytatásaként. (1)

2.5 Ehhez a válság okainak rövid elemzése után megvizsgáljuk annak következményeit, a „nem intelligens” költségvetési konszolidáció gazdasági és szociális kockázatait, végül javaslatokat teszünk az európai gazdaság fellendítésére kizárólag képes fenntartható növekedés kialakulásának elősegítésére.

(1) Lásd az EGSZB alábbi véleményeit: „A pénzügyi válság hatása a reálgazdaságra” (HL C 255., 2010.9.22., 10. o.) és „Gazdasági fellendülés – Helyzetfelmérés és gyakorlati intézkedések” (HL C 48., 2011.2.15., 57. o.).

3. A válság és következményei

3.1 A gazdasági és pénzügyi válság, amely 2007 során alakult ki, és 2008-ban fokozódott, súlyos következményekkel járt az európai országok államháztartására. Egyrészt számos kormány tett lépéseket a pénzügyi rendszer megmentése céljából. Másrészt jelentős költségvetési intézkedéseket hoztak, hogy gazdaságélénkítési terveik révén a lehető legnagyobb mértékben mérsékeljék a recessziót. Ez utóbbiak az automatikus stabilizátorok tevékenységét hivatottak kiegészíteni a gazdasági tevékenység összeomlásának elkerülésére, azonban sok országban súlyosbították a költségvetési helyzetet.

3.2 Bár a pénzügyi válság alatt eszközölt tömeges közkiadások révén megőrizhetővé vált a piacok likviditása, napjainkban annak szükségessége, hogy mentesítsék a költségvetéseket a bankoknak egyes országokban nyújtott segélyekből és a diszkrecionális intézkedésekből eredő költségek terhéből, oda vezet, hogy a munkanélküliség növekedése és a több államban is elfogadott kiegészítő megszorító intézkedések együttesen veszélyeztetik a gazdasági növekedést.

3.3 E helyzetből eredően számottevően megnőtt az államháztartás hiánya az Európai Unióban. E deficit az Eurostat előzetes becslései szerint 2008–2010 között a GDP 2,3 %-áról 7,5 %-ára fog emelkedni az EU teljes területén, az euróövezeten belül pedig 2 %-ról 6,3 %-ra. Az államadósság aránya ugyanabban az időszakban a GDP 61,6 %-áról 80 %-ára nő majd várhatóan az EU-ban, és 69,4 %-ról 78,7 %-ra az euróövezetben. A növekedést 2010-re 0,7 %-ra becsülték. A munkanélküliség a becslések szerint súlyosbodni fog, 2007–2009 között 7,1 %-ról 9,1 %-ra nőve az EU-ban, és 2010 végére várhatóan elérve a 10,3 %-ot. Ez közel 25 millió főt jelent, amiből mintegy 8 millióan a válság következtében veszítik el állásukat.

3.4 Ráadásul a bizonyos tagállamok által elsősorban a közkiadások mérséklésére, a költségvetési egyensúly gyors visszaállítására és az államadósság csökkentésére hozott intézkedések azzal a veszéllyel járnak, hogy visszaesik az államoknak a kollektív szolidaritási rendszerek újraelosztó hatásával kapcsolatos elkötelezettsége. A legnagyobb aggodalommal kell tehát szólnunk a szociális védelmi és közszolgáltatási rendszerek leépítéséről, hiszen egyhangúlag elismert az a szerep, amelyet automatikus stabilizátorokként és a válság káros hatásainak hatékony mérséklőiként töltenek be.

3.4.1 Az EGSZB szerint létfontosságú megőrizni az európai társadalmi és természeti tőkét, amelyek a növekedés fokozásának elengedhetetlen tényezői.

3.4.2 Súlyosan rombolná az EU (és a tagállamok) hitelességét, ha polgárai számára olyan Európa képe rajzolódna ki, amely – ahogy az egyes tagállamokban történt – elszántan jelentős intézkedéseket hoz a jelenlegi válságért felelős pénzügyi és bankszektor érdekében. Ezen intézkedések egyébként hatástalannak bizonyulnának akkor, amikor a cél az, hogy küzdjünk

a növekedés lelassulása, a munkanélküliség számottevő növekedése és a munkahelyek fokozódó bizonytalansága ellen, és biztosítsuk a szolidaritást a szociális védelmi rendszerek és a közszolgáltatások révén, valamint büntetnénk az európai polgárokat, akik egyáltalán nem járultak hozzá a gazdasági és pénzügyi válság kialakulásához. E helyzet csak tovább távolítaná az EU-tól a polgárait.

3.5 A költségvetési egyensúly visszaállításának e gyors, főleg a közkiadások mérséklésén alapuló módja a társadalmi költségen kívül a növekedés megbénulásához is vezethet hosszú távon, elsősorban a kereslet visszafogása miatt, amelyet egy állandó, sőt súlyosbodó munkanélküliség és ezáltal Európa világszintű versenyképességének csorbulása kísér.

3.5.1 Fennáll a veszélye annak, hogy a költségvetési szigor a kereslet szűkülését idézi elő, ami recesszióhoz vezet, ez utóbbi pedig a deficit növekedéséhez, ami egyfajta ördögi körbe zárhatja az európai gazdaságot.

3.5.2 A kereslet beszűkülése annál is nagyobb mértékű lenne, hogy az egyenlőtlenségek tovább súlyosbodnak (például Franciaországban 1998 és 2005 között a legjobban fizetett 0,01 % átlagfizetése 51 %-kal nőtt), és hogy a háztartások vásárlóereje automatikusan csökken egyrészt a gazdasági helyzetből, másrészt pedig abból eredően, hogy a bérek hozzájárulása az értéktobbletthez számottevően csökken. Az IMF 2007-es számításai szerint ugyanis a béreknek a GDP-ből való részesedése Európában az 1980-as 73 %-ról 2005-re 64 %-ra esett vissza.

4. Egy intelligens költségvetési konszolidáció felé

4.1 A kérdés nem annyira az, hogy törekedni kell-e a költségvetési egyensúly helyreállítására, hanem inkább az, hogy hogyan, ki által finanszírozva és milyen ritmusban kellene azt végrehajtani ahhoz, hogy a növekedés „magasabb sebességre kapcsolhasson”.

4.1.1 A költségvetés konszolidációjának intelligens mivolta abban áll, hogy okos egyensúlyt alakítsanak ki a kiadások és a bevételek, valamint a kínálat és a kereslet között. Ennek érdekében ismét a növekedés útjára kell állni egy olyan expanzív politika keretében, amely kedvező körülményeket teremt a fogyasztáshoz és a beruházásokhoz; ez a válságból való kilábalás egyik elengedhetetlen feltétele.

4.1.2 A költségvetési konszolidáció részben szintén a monetáris politika követelményeiből ered, amely úgy folytatandó, hogy elérje saját célkitűzéseit egyrészt az árak stabilizációjára, másrészt pedig a piacok bizalmának visszanyerésére irányulón, tovább folytatva ugyanakkor a gazdasági növekedés feltételeinek megteremtését.

4.2 A növekedést szolgáló költségvetési politika

4.2.1 Európában már jóval a jelenlegi válság előtt is elégtelen volt a növekedés. A kitűzött 3 %-os éves növekedési célt, amely lényegileg még a lisszaboni stratégiának is az alapját képezi, csupán kétszer érték el. A növekedés ezen elégtelenségét általában nem vették kellőképpen számításba a kormányok gazdasági és költségvetési politikájuk kialakításakor. Hiányát állami és magánkölcsonokkal pótolták, nagymértékű felelősséget róva a pénzügyi rendszerre például az ingatlanhitelek terén. **A fenn tartható növekedésnek ezért a gazdaságpolitika és az egyéb szakpolitikák fő céljává, tehát az EU egyik kiemelt célkitűzésévé kell válnia. Ilyen körülmények között a költségvetési konszolidáció révén, amely a pénzügyi erőforrások hatékony elosztását foglalja elsősorban magában, megvalósítható lesz középtávon az államháztartások egyensúlyának a visszaállítása a nagymértékű növekedés akadályozása nélkül.**

4.2.2 A pénzügyi válság, valamint az, hogy ez meg tudta rengetni az uniós gazdaságot, jól mutatja, hogy új gazdaságpolitikai irányvonalakra van szükség. Az EGSZB szerint az európai stratégia szerves része kell, hogy legyen egy olyan kiegyensúlyozottabb makrogazdasági intézkedésgyűjtés, amely harmonikusan ötvözi a kereslet- és a kínálatorientált gazdaságpolitikát. Egy pénzügyi szempontok által uralt világban, amely a rövid távú befektetéseknek kedvez, és így a technikai fejlődés lelassulása veszélyezteti, fel kell hagyni a nagyrészt „spekulációs buborékokra” épülő növekedésre törekvéssel, és ismét a fogyasztás és a beruházás alapulót kell célul kitűzni, különösen a reálgazdaság újító jellegű ágazataiban, ⁽²⁾ alacsony szén-dioxid-kibocsátással járó és kevésbé természetierőforrás-igényes termelési módokat részesítve előnyben.

4.2.3 Európai kölcsönt lehetne bevezetni európai infrastrukturális projektek finanszírozására. Alapvető eszközt jelentene, amelynek segítségével vonzani lehetne a jelenleg rendelkezésre álló, de fel nem használt megtakarításokat az európai gazdaság támogatására. Ezen erőfeszítésnek együtt kell járnia az iparpolitika koordinált megközelítésével ⁽³⁾ a versenyképesség elősegítésére az Európa 2020 stratégia iránymutatásainak megfelelően. ⁽⁴⁾ Ebből a szempontból az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság elnöke által az Európai Parlamentben 2010. december 14-én tett kijelentést, mely szerint a kötelező kölcsönök bevezetését célzó tervek kidolgozását fogja ösztönözni. E kölcsönök bevezetése ugyanakkor nem lehetne alternatívája az eurokötvények létrehozásának, és nem helyettesíthetné azt.

4.2.4 Az EGSZB támogatja az eurokötvények bevezetését, mivel azok nemcsak olyan jelentős infrastrukturális projektek finanszírozását tennék lehetővé, amelyek célja Európa modernizálása a munkahelyteremtésen és a növekedés fellendítésén keresztül, ahogyan azt a projektkötvények is biztosíthatnák, hanem az euróövezet nehéz helyzetben lévő tagállamai finanszírozásának a költségeit is csökkentenék, európai dimenziót adva az államkölcsonpiacnak. Az eurokötvények létrehozása az Európai Unió belső szolidaritásáról tenne tanúbizonyságot

⁽²⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „A lisszaboni stratégia 2010 után”, HL C 128., 2010.5.18., 3. o.

⁽³⁾ Lásd az 5.5.1. pontot.

⁽⁴⁾ Lásd az EGSZB elnöke által az Európai Bizottság elnökéhez 2010. március 31-én címzett levelet.

a piac számára az európai pénzügyi stabilitási alap felállítását követően, míg az EU bizonyítaná általa a gazdasági és monetáris unió, valamint az euró visszavonhatatlansága melletti politikai kötelezettségvállalását.

4.2.4.1 Megjegyzendő, hogy e gyakorlat, amelyet az USA-ban a Pénzügyminisztérium folytat, és amelyet 2009-ben jóváhagyott az Európai Parlament és az IMF, az adósságszolgálat könnyítése révén mozgásteret biztosítana az euróövezet nehézségekkel küzdő országai számára a növekedés elősegítése érdekében.

4.2.5 Azon tagállamoknak, amelyek folyó fizetési mérlege többletet mutat és/vagy államadóssága alacsony, expanzív politikát kellene folytatniuk a kereslet ösztönzésére. Erre általában nem kerül sor főként amiatt, mert tartanak a hitelminősítő intézetek általi szankcióktól. „A hitelminősítő intézetek központi szerepet játszanak [...], ezért nem maradhatnak felügyelet nélkül.” ⁽⁵⁾ E szempontból az EGSZB-t aggasztja az államadósság felmérésével foglalkozó európai szerv ⁽⁶⁾ felállításának kudarcra.

4.3 Növekedés és adóügy

4.3.1 Az adózás, mihelyt hozzájárul a belső piac jó működéséhez, a versenyképességhez, a közfinanszírozás által viselt terhek csökkentéséhez stb., a növekedést előmozdító tényező. Az EGSZB sajnálja, hogy a költségvetés konszolidációjával kapcsolatban az Európai Bizottság szinte kizárólag a kiadásoknak tulajdonít jelentőséget, és figyelmen kívül hagyja a bevételeket. Ugyanis egy ilyen megközelítés a legtöbb esetben azok kárára valósul meg, akik szociálisan a legebezhetőbbek, ami a kereslet elerőtlenítésével fékezi a növekedést.

4.3.2 „Az EU-szerződészekkel összhangban a tagállami adópolitikák erősebb uniós koordinációjára (például összehangolt adóalapokra és adókulcs-minimumokra) kell törekedni, elsősorban azokon a területeken, amelyeken az adóalap nemzetközi szinten változó, és a legnagyobb az adózás elkerülésének és a tagállamok közötti adóversenynek a veszélye.” Ennek az európai szintű koordinációnak elsősorban az adóbevételek védelme és növelése kellene, hogy legyen a célja. ⁽⁷⁾

4.3.3 A jobb adminisztratív együttműködés is egyik alapja annak, hogy hatékonyak legyünk az adócsalás elleni küzdelemben. Az Eurofisc, azaz egy minden egyes tagállam számára nyitva álló decentralizált hálózat létrehozása az első előrelépés, mely gyors és célzott fellépést tesz lehetővé a hozzáadottértékadó területén történő csalás elleni küzdelemben. ⁽⁸⁾ Ezzel

⁽⁵⁾ Lásd az EGSZB alábbi véleményét: „Hitelminősítő intézetek”, HL C 277., 2009.11.17., 117. o., 1.1. pont.

⁽⁶⁾ Lásd az EGSZB alábbi véleményét: „Hitelminősítő intézetek”, HL C 54., 2011.2.19., 37. o., 1.4. pont.

⁽⁷⁾ Ugyanaz a lábjegyzet, mint a 2. oldalon.

⁽⁸⁾ A Tanács 904/2010. sz. rendelete a hozzáadottértékadó területén történő közigazgatási együttműködésről és csalás elleni küzdelemről (átldolgozás), HL C 268., 2010.10.12., 1. o.

kapcsolatos véleményében az EGSZB kiemelte annak szükségességét, hogy kapcsolatokat és együttműködést kell kialakítani a szervezett bűnözés és a pénzmosás elleni küzdelemben részt vevő többi szervvel. ⁽⁹⁾

4.3.4 Az adóterhek mértékét új bevételi források felé kell elmozdítani, ilyenek a pénzügyi tranzakciók, az energia megadóztatása, a pénzügyi intézményektől történő levonások, a szén-dioxid-kibocsátás miatti levonások; ⁽¹⁰⁾ a kvótapiac újjaszervezését is tervbe lehetne venni stb. Egy ilyen típusú adózásnak „kettős hozadéka” lehet: rövid- és középtávon levegőhöz juttatja a közköltségvetést, hosszabb távon pedig segít a fenntartható beruházások felé orientálni az erőforrásokat általában véve a reálgazdaságban, és különösen a technológiai és zöld ágazatokban. ⁽¹¹⁾ Hasznos lehet abból a szempontból is, hogy saját forrásokkal látja el az Európai Unió költségvetését. ⁽¹²⁾

4.4 A pénzügyi szektor megadóztatása

4.4.1 Konkrétan, a pénzügyi szektor megadóztatása növelni tudja az értékpapírpiacon stabilitását és hatékonyságát, csökkentve azok volatilitását és a túlzott kockázatvállalás káros következményeit. ⁽¹³⁾ Ésszerűnek tűnik tehát az ágazat magatartása által előidézett externáliák internalizálását célzó adók kialakítása, amennyiben azok hozzájárulnak az európai belső piac fejlesztési és harmonizációs folyamata kiegyensúlyozottabb feltételeinek létrehozásához.

4.4.2 A pénzügyi tranzakciók megadóztatása

4.4.2.1 Az EGSZB a de Larosière-jelentésről szóló véleményében ⁽¹⁴⁾ elvben támogatta a pénzügyi tranzakciókra kivetett adó ötletét: „Az EGSZB szerint a rövid távú gondolkodást hosszú távú szemlélettel kell felváltani, amelyben a prémiumokat nem a spekulációs ügyletek alapján számolják ki. Az EGSZB ebben a szellemben támogatja azt az elképzelést, hogy meg kellene adóztatni a pénzügyi tranzakciókat.” „Az adó célja közpénzek szerzése. Ezt az új bevételi forrást a fejlődő országok gazdasági fejlődésének támogatására, éghajlat-politikáik finanszírozására, illetve az **államháztartások terheinek könnyítésére lehetne fordítani**. Ez utóbbi azt is jelenti, hogy a pénzügyi szektor így visszafizeti majd az állami támogatásokat. Hosszú távon az adónak az állami bevételek új általános forrásaként kellene szolgálnia”. ⁽¹⁵⁾ Ezen túlmenően a pénzügyi tranzakciók

⁽⁹⁾ Lásd az EGSZB alábbi véleményét: „Javaslat tanácsi rendeletre a hozzáadottérték-adó területén történő közigazgatási együttműködésről és csalás elleni küzdelemről (átdolgozás)”, HL C 347., 2010.12.18., 74. o., 1.10. pont.

⁽¹⁰⁾ Ugyanaz a lábjegyzet, mint a 2. oldalon.

⁽¹¹⁾ Ugyanaz a lábjegyzet, mint a 4. oldalon.

⁽¹²⁾ „Az uniós költségvetés felülvizsgálata” COM(2010) 700 végleges, 2010.10.19.

⁽¹³⁾ Lásd COM(2010) 549 végleges, Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A pénzügyi szektor megadóztatása.

⁽¹⁴⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „A de Larosière-csoport jelentése”, HL C 318., 2009.12.23., 57. o.

⁽¹⁵⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Pénzügyi tranzakciók adója”, HL C 44., 2011.2.11., 81. o., Összefoglalás és következtetések 1.10. pont.

megadóztatásának előnyös fellendítő hatása is van, mivel a piaci szereplők hozzáállásának megváltozását vonja maga után.

4.4.2.2 Ezzel kapcsolatban jegyezzük meg, hogy az Európai Bizottság elnöke 2010. szeptember 8-i nyilatkozatában védelmébe vette a pénzügyi tevékenységek megadóztatásának elvét.

4.4.2.3 Az EGSZB korábbi állásfoglalásaival összhangban úgy ítéli meg, hogy az EU-nak és a tagállamoknak ma szükségük van egy pénzügyi tranzakciókra kivetett adóra (FTT) a költségvetési egyensúlyhiány csökkentéséhez szükséges bevételek megszerzéséhez, a fellendülést célzó intézkedések finanszírozásához a növekedés ösztönzése érdekében, valamint a pusztán spekulatív tevékenységekkel szembeni küzdelemhez.

4.4.3 A pénzügyi tevékenységek megadóztatása

4.4.3.1 Legtágabb értelemben vett formájában (összesítés módszere) a pénzügyi tevékenységek megadóztatása ⁽¹⁶⁾ a pénzügyi tevékenységeiből származó összes haszon és javadalmazás megterhelését jelenti, függetlenül az azok által forgalmazott termékektől.

4.4.3.2 A pénzügyi ágazatban működő társaságok által előállított hozzáadott érték megadóztatásának lehet tekinteni, mely javítana az ágazat jelenlegi gyengébb adóhozjárulásán, mely abból adódik, hogy számos művelet mentes a héa alól.

4.4.3.3 Az európai szinten előállított bevételeket a tagállamok költségvetési konszolidációjához lehetne felhasználni.

4.4.4 Az EGSZB egyetért azzal, hogy az Európai Bizottság hatáselemzést kíván végezni ezen adózás lehetséges struktúrája és végrehajtási rendelkezéseinek meghatározása, valamint a pénzügyi ágazatot érintő olyan új reformok sorának felmérése érdekében, melyek a betéti garanciák rendszerére, az új tőke- és likviditási követelményekre stb. vonatkoznak. Ebből az alaphoz kiindulva megfelelő egyensúlyt kellene találni egyrészt a költségvetési egyensúlyhiány elleni küzdelem célkitűzése, másrészt a között a célkitűzés között, mely arra irányul, hogy a bankszektor őrizze meg kölcsönök nyújtására, illetve gazdasági növekedéshez és munkahelyteremtéshez való hozzájárulására vonatkozó képességét. Mindenesetre semmilyen döntést nem szabadna hozni erről az adóról, mielőtt ezen elemzés eredményei ismertté válnának.

5. A jövőbeli növekedés lehetőségeinek megteremtése

5.1 Európa súlyos fenyegetésekkel találja magát szemben, ezek a következők:

— egy pénzügyi szempontok által uralt világ, mely kikiklik a demokratikus politikai ellenőrzés alól, részben elszakadt a reálgazdaságtól és a rövid távú befektetéseknek kedvez, melyek lelassíthatják a technikai fejlődést. Valódi beruházások helyett inkább pénzbefektetések történnek, ami szintén fékezi a foglalkoztatást, a jövedelmek, a kereslet és az állami költségvetés fejlődését.

⁽¹⁶⁾ Ez a javaslat a Nemzetközi Valutaalaptól származik.

— a meglévő szociális modellek felbomlása, azzal a veszéllyel, hogy az USA és a feltörekvő nagy országok „négy szemközti” maradnak, ahonnan Európa ki lenne zárva, és ami megintgátná a munkaerőpiacot. A mai kihívásokkal való szembenézéshez meg kell határozni azokat a politikai irányvonalakat, amelyek megeremtik a jövőbeli növekedés lehetőségeit.

5.2 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedéshez való visszatérés érdekében az Unió létrehozta az Európa 2020 stratégiát. Az új stratégia, amely a gazdaságpolitikák megerősített koordinációján alapul, a növekedést EU-s szinten leginkább korlátozó szűk keresztmetszeteket célozza meg, beleértve azokat is, melyek a belső piac és az infrastruktúra működését akadályozzák, valamint a közös energiapolitika szükségességét és az új, ambiciózus iparpolitikát. Az Európai Tanács hangsúlyozta, hogy a stratégiát valamennyi közös szakpolitikának – többek között a közös agrárpolitikának és a kohéziós politikának is – támogatnia kell majd, valamint a stratégiának erős külső dimenzióval kell rendelkeznie. ⁽¹⁷⁾

5.3 Az EGSZB irányítóbizottságot hozott létre, mely szoros együttműködésben dolgozik a szekciókkal, a CCMI-vel, a nemzeti gszt-ekkel és a megfigyelőközpontokkal a stratégia megvalósításán, különös tekintettel annak hét kiemelt kezdeményezésére, melyek a növekedés és a foglalkoztatás szempontjából ösztönzik a fejlődést. Ezzel kapcsolatban a stratégia „öt célkitűzésének” elérését segítő az EGSZB véleményeket foglalkoztatni a „kiemelt kezdeményezésekről”. A prioritást élvező ágazatok, szereplők és cselekvések alapos átgondolására van szükség ahhoz, hogy meghatározzuk az új stratégia megvalósításának módját.

5.4 **A prioritást élvező ágazatok.** A teljesség igénye nélkül a következő ágazatokat sorolhatjuk fel, amelyek esetekben máris a növekedés motorjai, a legtöbb esetben pedig a jövőben lesznek azok, mivel nagy hozzáadott értéket hoznak létre, csúcstechnológiát képviselnek és jelentős növekedési potenciállal bírnak, természetesen mind ipari, mind pedig szolgáltatási szempontból:

- dekarbonizált energia, környezetbarát közlekedés és épületek stb., melyek „környezetbarát munkahelyeket” indukálnak, ⁽¹⁸⁾
- „ezüst gazdaság”: biogenetika az egészségügy szolgálatában, élettudományok ⁽¹⁹⁾ stb.,
- biotechnológia, ⁽²⁰⁾

⁽¹⁷⁾ Lásd az Európai Tanács 2010. március 25–26-i következtetéseit és az Európai Tanács 2010. június 17-i következtetéseit.

⁽¹⁸⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Fenntartható környezetbarát munkahelyek támogatása az EU energia- és éghajlat-változási csomagjához”, HL C 44., 2011.2.11., 110. o.

⁽¹⁹⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Élettudományok és biotechnológia: stratégia Európa számára. Helyzetjelentés és jövőre vonatkozó iránymutatás”, HL C 234., 2003.9.30., 13. o.

⁽²⁰⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „A Bizottság közleménye – Úton az élettudományokra és biotechnológiára vonatkozó stratégiai elképzelés felé: konzultációs dokumentum”, HL C 94., 2002.4.18., 23. o.

— digitális társadalom, nanotechnológiák, ⁽²¹⁾ robotika stb.,

— agrártudomány és hidraulika a kevés megművelhető földterület kezelésében, az előállítási folyamatok átgondolása azok nyersanyagok szempontjából való gazdaságosabbá tétele érdekében, a ritkaföldfémek kezelése stb.,

— a kevesebb szén-dioxid-kibocsátással járó folyamatokra és fejlesztési módszerekre irányuló kutatások minden egyes ipari ágazatban, új iparpolitikai koncepciót teremtve,

— stb.

5.4.1 Az oktatásnak szintén kiemelt ágazatnak kell lennie, mely alátámasztja az összes többi. A növekedés egyik nélkülözhetetlen eleme, mivel előmozdítja – a fejlődéshez elengedhetetlen – humántőke képzését. Ebből a szempontból gondoskodni kell arról, hogy a képesítések igazodjanak a munkaerőpiac igényeihez.

5.5 A növekedést szolgáló kiemelt cselekvések

5.5.1 Az európai egységes piac kiteljesítése az Európa 2020 stratégia részeként prioritást kell, hogy jelentsen az Európai Unió számára. Az EGSZB megítélése szerint csak így lehet jelentős előrelépéseket elérni az erős, fenntartható és igazságosabb gazdasági növekedés terén a tagállamok fejlődésében.

5.5.2 A hatékony iparpolitika megvalósításáért

5.5.2.1 Az „iparpolitika” kifejezés értelmezése sokat változott az évek folyamán. Fontos tehát elkülöníteni azokat az elveket, amelyek alapján az adott időszaknak megfelelő, pontos meghatározást adhatunk.

— Először is pontosítani kell, hogy mely ágazatok kapjanak prioritást. ⁽²²⁾ Ezután a cselekvési területeknek értelemszerűen rendkívül eltérőeknek kell lenniük. Bizonyos esetekben, mint például az energia esetében, nagy európai projektekre lesz szükség. Más esetekben tőkefinanszírozásról lesz szó; az induló vállalkozások és a fejlődő vállalkozások pedig az új technológiák fejlesztésében várnak segítséget. Mindenesetre ezt az iparpolitikát úgy kell kialakítani, hogy mind a belső piacot, mind pedig az exporttevékenységet tartsa szem előtt.

— Végül meg kell találni az eszközöket ezen iparpolitikának, és annak a hosszú távú növekedésnek a finanszírozásához, amelyet ez az iparpolitika egy költségvetési kiigazítás idején generálhat. Ilyen ösztönző lehet az európai megtakarítások tömeges átirányítása a hosszú távú produktív beruházások felé, ⁽²³⁾ melyek gazdaságilag és társadalmilag kifizetődőek, azaz jelentős munkahelyteremtő potenciállal bírnak. Problémát jelenthet a kockázattól való erőteljes félelem megléte. Ez legyőzhető az állami és magánbefektetők közötti kockázatmegosztás speciális mechanizmusainak használatával,

⁽²¹⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Nanotudományok és nanotechnológiák: cselekvési terv Európa számára (2005–2009)”, HL C 185., 2006.8.8., 1. o.

⁽²²⁾ Lásd az 5.4. pontot.

⁽²³⁾ Lásd a 4.2.3. pontot.

ahol a közhatalom viseli a hosszútáv nagyobb kockázatát, a viszontbiztosítókhoz hasonlóan. Egy másik lehetséges út lenne a nagyobb európai kölcsönök kibocsátása. ⁽²⁴⁾

5.5.2.2 Egy kiegyensúlyozott és erős termelési rendszer kialakításához azonban két fontos európai politikára van szükség: az adópolitikára és a foglalkoztatáspolitikára. Az elsővel kapcsolatban a 4.3.1. pontra utalunk, a második kapcsán pedig elmondható, hogy a munkaerőpiacon való részvételben rejlő potenciál felszabadítása, így a fiatalok és az idősebbek nagyobb mértékű integrálása jelenti majd a fő kihívást. Ezzel egy időben magas színvonalú szolgáltatások széles skáláját kell kínálni a gyermekfelügyelet terén, hogy segítsük a szülőket szakmai tevékenységük végzésében. ⁽²⁵⁾

5.5.3 Egy európai kisvállalkozói intézkedéscsomag felé

5.5.3.1 Erről a javaslatról már sokszor szó esett, azonban soha nem valósították meg teljesen, pedig szükséges lenne. Az amerikai kisvállalkozói intézkedéscsomag például rendkívül hatékony eszköz, mivel lehetővé teszi mind az innováció, mind pedig a hagyományos beruházás finanszírozását, valamint a közbeszerzés egy részéhez való hozzáférés biztosítását a kkv-k számára. A csomag az induló és a gyorsan növekvő vállalkozásokra is vonatkozik. Az európai kisvállalkozói intézkedéscsomag csakúgy, mint tengerentúli megfelelője, eszközök széles tárházát kell, hogy használja a közbeszerzések és a finanszírozás terén egyaránt. Az EGSZB ezért egy ambiciózus európai kisvállalkozói intézkedéscsomagot javasol. ⁽²⁶⁾

5.5.4 Oktatási, kutatási-fejlesztési és innovációs politika

5.5.4.1 Ezzel kapcsolatban az EGSZB több korábbi véleményét is idézhetjük. ⁽²⁷⁾ Bizottságunk lényegében mindig is kijelentette, hogy a K+F és az innováció központi tevékenységek, amelyek annak a prioritásnak és azoknak az eszközöknek a tükrében határozzák majd meg Európa jövőbeli helyét a világban, amelyet Európa tulajdonít ezeknek a tudományoknak.

5.5.4.2 Ebben a költségvetési megszorítások által fémjelzett időszakban az EU-nak és a tagállamoknak folytatniuk kell az oktatásba, a kutatásba-fejlesztésbe és az innovációba való beruházást. Ezeket a beruházásokat nemcsak mentesíteni kellene a

költségvetési megszorítások alól, hanem növelni kellene azokat. ⁽²⁸⁾ Ennek elmaradása elkerülhetetlenül az EU elszegényedéséhez vezetne, mely egyet jelent a munkahelyek elvesztésével és a polgárok életkörülményeinek romlásával.

5.5.4.3 Az Uniónak gondoskodnia kell arról, hogy az adóügyi szabályozás jobban igazodjon ahhoz a célkitűzéshez, mely intézkedések segítségével arra kívánja ösztönözni az ipart, hogy többet fektessen be a kutatásba és a fejlesztésbe. ⁽²⁹⁾ Ez a kiigazítás lehetővé kellene, hogy tegye az elsősorban K+F felé orientálódó kkv-k fejlesztésének támogatását tevékenységük első éveiben. A kkv-knak az európai gazdaságban betöltött stratégiai szerepét tekintve az EGSZB azt ajánlja, hogy az egyes tagállamok a lehetséges adókedvezményeket optimális módon adagolják annak érdekében, hogy megkönnyítsék a kkv-k megmaradását és növekedését az ország gazdaságában. ⁽³⁰⁾ Ezzel egy időben tanácsos lenne előmozdítani vagy elmélyíteni a közös projekteket a kutatási szervezetek és a kkv-k között, például (nemzeti vagy európai) kutatási ügynökségek égisze alatt, az ezen szereplők közötti együttműködés támogatása érdekében.

5.5.4.4 Ahhoz, hogy a K+F hatékony legyen, fontos, hogy a kutatók és az innovációs szakemberek ugyanolyan könnyen dolgozhassanak és működhessenek együtt az EU egész területén, mint a nemzeti határokon belül. Ennek érdekében az „Európai Kutatási Térségnek”, ⁽³¹⁾ mely négy éven belül kiteljesedik, fel kell állítania a tudás valóban szabad áramlásához szükséges struktúrákat, valódi európai többletértéket nyújtva a nemzeti kutatásnak.

5.5.4.5 Egyébiránt számos akadályt kell csökkenteni, sőt felszámolni: javítani kell a finanszírozáshoz való hozzáférést, különösen a kkv-k számára, megfizethetővé kell tenni a szellemi tulajdonhoz kapcsolódó jogdíjak költségeit, ambiciózusabb célokat kell kitűzni, valamint stratégiai megközelítést kell elfogadni a közbeszerzésekhez rendelt jelentős költségvetési tételek felhasználásánál. Jelenleg az európai szabadalomra vonatkozó megállapodás megkötése a legsürgetőbb. Az e téren megerősített együttműködés megfontolandó átmeneti megoldás lehet.

5.5.4.6 A lisszaboni stratégia meghatározta, hogy az EU GDP-jének 3 %-át kutatásra-fejlesztésre fordítsa, amelynek kétharmada a magánszektorból származna. Ettől messze vagyunk. Mégis rendkívül fontos, hogy teljesítsük ezt a célkitűzést, mely a 2020-ig terjedő időszakban 3,7 millió új munkahely megteremtését tenné lehetővé, és 2027-ig mintegy 800 milliárd euróval növelné az éves GDP-t. ⁽³²⁾ Most minden eddiginél fontosabb, hogy ez a célkitűzés az Unió prioritása maradjon.

⁽²⁴⁾ Ugyanaz, mint a 19. lábjegyzet.

⁽²⁵⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Éves növekedési jelentés: az EU válságra adott átfogó válaszlépéseinek előmozdítása”, HL C 132., 2011.5.3., 26. o., 4.2. pont.

⁽²⁶⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Prioritás a kis- és középvállalkozásoknak – Európai kisvállalkozói intézkedéscsomag”, HL C 182., 2009.8.4., 30. o.

⁽²⁷⁾ Különösen a 7. K+F keretprogramra vonatkozóakat, illetve az európai parlamenti és tanácsi határozatra vonatkozó javaslatról készült véleményt a versenyképességi és innovációs keretprogram (2007–2013) létrehozásáról, HL C 65., 2006.3.17., 22.o.

⁽²⁸⁾ „Az Európa 2020 stratégia kiemelt kezdeményezése: Innovatív Unió”, COM (2010) 546 végleges, 2010. október 6.

⁽²⁹⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Az adókedvezményeknek a K+F érdekében történő hatékonyabb felhasználásáról”, 2008.1.15., 83. o.

⁽³⁰⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Európa kutatási, fejlesztési és innovációs potenciáljának felszabadítása és erősítése”, HL C 325., 2006.12.30., 16. o., 3.5. pont.

⁽³¹⁾ Lásd az EGSZB véleményeit a következő tárgyban: „Kutatók az európai kutatási térségben: egy szakma sokoldalú karrierlehetőségeivel”, HL C 110., 2004.4.30., 3. o.; és „Zöld Könyv – Európai Kutatási Térség: új perspektívák”, HL C 44., 2008.2.16., 1. o.

⁽³²⁾ Lásd P. Zagamé: *The costs of a non-innovative Europe*. (2010).

5.5.4.7 Végezetül, a versenyképes klaszterek létrehozása rendkívül pozitív kezdeményezés volt számos európai országban. Feladatkörük és eszköztáruk bővítése érdekében valószínűleg egy európai hálózat létrehozása lenne a legjobb út a kutatás és az innováció közötti kapcsolat javításához, amennyiben annak irányításában valamennyi érdekelt fél részt vesz.

6. Civil társadalom

6.1 Hangsúlyozni kell, hogy amiatt a széles körű hatás miatt, amelyet a költségvetési kiigazítások és a növekedéshez vezető út

keresése gyakorol a polgárok mindennapi életére, a szociális párbeszédnek és a civil párbeszédnek példászerűnek kell lennie mind a tagállamok, mind pedig az Európai Unió szintjén.

6.2 A civil társadalommal, különösen a nemzeti gszt-kkel vagy megbízott szervezetekkel még a döntéshozatalt megelőzően konzultálni kell, és be kell őket vonni a folyamatokba. A szociális partnerség magas fokára van szükség, mivel közép- és hosszútávon életképes és sikeres döntéseket hozni egy ilyen kényes kérdésben csak akkor lehet, ha a polgárok elfogadják a reformokat.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A roma polgárok társadalmi felruházása és integrációja Európában (feltáró vélemény a magyar elnökség felkérésére)

(2011/C 248/03)

Előadó: **TOPOLÁNSZKY Ákos**

2010. november 15-i levelében, az EUMSZ 304. cikkével összhangban Györkös Péter nagykövet a magyar elnökség nevében felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy készítsen feltáró véleményt a következő tárgyban:

A roma polgárok társadalmi felruházása és integrációja Európában

(feltáró vélemény).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2011. május 27-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a június 16-i ülésnapon) 138 szavazattal 3 ellenében elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG:

1.1 üdvözlí és nagyra értékeli mindazokat az erőfeszítéseket, amelyeket az Európai Unió intézményei állásfoglalások és szabályozási aktusok kialakításával, együttműködési struktúrák biztosításával, illetve a strukturális alapok és más pénzügyi eszközök rendelkezésre bocsátásával a romák ⁽¹⁾ szegregációjának csökkentése és társadalmi befogadása érdekében eddig tett;

1.2 ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy mindezek az erőfeszítések összességükben meghatározó mértékben nem voltak képesek a romák jelentős hányadának hátrányos megkülönböztetésén, életminőségén és életesélyein javítani, sőt némely vonatkozásban további romlás tapasztalható;

1.3 rámutat arra, hogy mindezen problémákon csak egy integrált, koordinált és konzisztens összeurópai stratégia, valamint elkötelezett és minden szakpolitikai területen együttesen, rendszerszemléletű módon megvalósított tagállami szintű cselekvési program képes változtatni, mely az érintettek és közösségeik önmaguk sorsáról való döntési kompetenciáit, felhatalmazottságát visszaadni képes (empowerment) és a helyi közösségek szintjén ténylegesen megvalósul (szubszidiaritás);

1.4 ezért üdvözlí az Európai Bizottság „A nemzeti romainTEGRÁCIÓS STRATÉGIÁK UNIÓS KERETRENDSZERE 2020-IG” című közleményében ⁽²⁾ megfogalmazottakat, melyek következetes

megvalósítását mind uniós, mind tagországi szinten nagy jelentőségűnek tartja, és abban maga is elkötelezett partnerként kíván fellépni;

1.5 ugyanakkor úgy látja, hogy ez a régóta esedékes stratégia nem mindenben volt képes eleget tenni a felé megnyilvánuló várakozásoknak, lehetett volna ambiciózusabb, konkrétabb és felépítésében is jobban szerkesztett;

1.6 úgy látja, hogy egy lehetséges és vállalható, a problémák természetét és a megoldás stratégiai irányait explicit, de nem exkluzív módon képviselő roma inklúziós politika három egymással összehangolt módon megvalósítandó pilléreként az alábbi elemek javasolhatók a tagországok számára:

a) „rassz- és etnikumsemleges inklúziós politika” – a társadalmi rendtelenség koncentrációjának oldása és az extrém szegénység és depriváció csökkentése;

b) a magukat bármely roma közösség tagjának tekintők társadalmi szerepvállalását elősegítő politika és az általuk elért társadalmi integráció méltatása;

c) „antirasszista közpolitika és nyilvánosság”;

1.7 kiemeli a helyi társadalom képviselői, a tudományos szakmai és szociális partnerek politikai konzultációba, valamint a politikák kidolgozásába és végrehajtásába történő bevonásának szükségességét, és hangsúlyozza, hogy elengedhetetlenül fontos a romák és a roma közösségek képviselőinek és tagjainak aktív bevonása mind a tervezés, mind pedig a megvalósítás folyamatába valamennyi (uniós, nemzeti, regionális és helyi) szinten, az elfogadott európai bizottsági közlemény szándékával összhangban;

⁽¹⁾ Ebben a dokumentumban „A romák társadalmi és gazdasági integrációja Európában” című RB-veleményben (HL C 42., 2011.2.10., 23. o.) rögzített következő meghatározást vesszük alapul: „(...) a jelen dokumentumban használt »roma« kifejezés olyan átfogó gyűjtőfogalom, mely a hasonló kulturális jellemzőkkel bíró és az európai társadalomban a marginalizálódás és a társadalmi kirekesztés vonatkozásában hasonló múlttra visszatekintő (szinti, cigány, traveller, kalé, camminanti, askali stb.) egyéb népcsoportokat is magában foglalja”.

⁽²⁾ COM(2011) 173 végleges.

1.8 felhívja a figyelmet a közpolitikai szempontok elkötelezett képviselőre, így a rendszerszemléletű tervezés és megvalósítás szükségességére, a szakpolitikák koordinációjára, a helyi politikaformálás jelentőségére, a differenciált és tényleges szükségletalapú megközelítések fontosságára, a tényalapúság képviselőre, valamint a következetes értékelés folyamatos rendszeremmé tételére.

1.9 felhívja a Tanács figyelmét, hogy megoldást kell találni arra, hogy mindazok a romák, akiknek valamilyen okból már nincsenek állampolgárságukat igazoló okmányaik, azokat újból megkaphassák – ugyanis ez annak záloga, hogy megkülönböztetésektől mentesen élvezhessék az európai polgársággal kapcsolatos jogokat –, és ezt a kérdést mindaddig kiemelt helyen kell tartani a napirenden, amíg meg nem oldódott.

2. Bevezetés

AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG:

2.1 egyetért az Európai Bizottság „Roma in Europe” jelentésében foglalt helyzetértékelésével, ⁽³⁾ illetve „A romák társadalmi és gazdasági integrációja” című közleményében ⁽⁴⁾ megfogalmazott javaslatokkal;

2.2 támogatja a Régiók Bizottsága „A romák társadalmi és gazdasági integrációja Európában” című véleményét, ⁽⁵⁾ mely szerint a helyi önkormányzatok és közösségek kiemelt stratégiai jelentőségét el kell ismerni és támogatni kell, valamint integrált regionális politikákra van szükség;

2.3 megerősíti az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság „A kisebbségek integrációja – Romák” című feltáró véleményében ⁽⁶⁾ elsősorban is az OMC módszerének kiterjesztésére tett javaslatát, valamint „A romák helyzete az Európai Unióban” (The situation of the Roma in the European Union) című állásfoglalásában ⁽⁷⁾ megfogalmazott határozott véleményét minden európai polgár alapvető jogai védelmében, illetve a nemzeti kisebbségek ellen bármely országban megnyilvánuló diszkrimináció, rasszizmus és xenofóbia visszaszorítása érdekében;

2.4 megismétli „Integráció és szociális menetrend” című véleményének ⁽⁸⁾ üzenetét, amely szerint szükségesnek tartja a megkülönböztetés elleni küzdelem erősítését a meglévő jogszabályok továbbfejlesztése, a közpolitikák és az integrációt elősegítő szociális elkötelezettségek megszilárdítása révén;

2.5 messzemenően egyetért az Európai Parlamentnek a romák befogadásának európai stratégiájáról szóló jelentésében ⁽⁹⁾ megfogalmazott helyzetértékeléssel és javaslatokkal;

2.6 teljes mértékben elfogadja és képviseli azokat az értékeket, melyeket a lisszaboni stratégia és az EU Alapjogi Chartája a diszkrimináció ellen, valamint a kirekesztettek befogadása (inklúziója) érdekében megfogalmaz;

2.7 támogatja az „integrált európai platform a romák integrációjáért” együttműködés keretében kialakított, mára széles körben elfogadott tíz közös alapvetet, és felhívja a figyelmet ezeknek tagállami szinten történő alkalmazására is; ⁽¹⁰⁾

2.8 nagyra értékeli a strukturális alapoknak és más nemzeti, regionális és helyi finanszírozási eszközöknek ⁽¹¹⁾ a roma inklúziós politikák megvalósítása érdekében való megnyitását, és a társadalmi felruházás érdekében javasolja azok kiigazított eljárásokra épülő forrásbiztosítását, illetve olyan, megfelelő technikai támogatás nyújtását – például az egészségügyhöz, a szakképzéshez, munkához és lakhatáshoz való hozzáférés formájában –, amely figyelembe veszi a kérdéskör sokoldalúságát;

2.9 üdvözli az Európai Bizottság „A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig” című dokumentumában foglaltakat, melynek következetes megvalósítását mind uniós, mind tagországi szinten nagy jelentőségűnek tartja, és abban maga is elkötelezett partnerként kíván fellépni;

2.10 ugyanakkor úgy látja, hogy bár a dokumentum elkészítését nagy várakozás előzte meg, az nem teljesítette teljes mértékben a vele szemben állított elvárásokat. Az EGSZB úgy véli, hogy a célok rendszerét jobban kell definiálni, és annak konkrétan ki kell jelölnie az előttünk álló feladatokat, továbbá rámutat arra, hogy ebben a kérdésben fontos lenne nyílt, összeurópai szociális vitát folytatni. Az EGSZB kiemeli, hogy ennek sikeréhez igen fontosak az értékelési mechanizmusok és a teljesítménymutatók. Éppen ezért a Tanács által májusban elfogadott és várhatóan az Európai Tanács júniusi ülésén megerősítésre kerülő következtetéseket tartalmi és operatív szempontból egyaránt különleges jelentőségűnek tartja;

2.11 leszögezi, hogy a romák kirekesztése és diszkriminációja jelentős társadalmi és közöltségekkel jár, míg befogadásuk nyilvánvaló gazdasági hasznot eredményezhet; ⁽¹²⁾

⁽³⁾ SEC(2010) 400 final.

⁽⁴⁾ COM(2010) 133 végleges.

⁽⁵⁾ A Régiók Bizottsága véleménye: „A romák társadalmi és gazdasági integrációja Európában” (HL C 42., 2011.2.10., 23. o.).

⁽⁶⁾ HL C 27., 2009.2.3., 88–94. o.

⁽⁷⁾ HL C 48., 2011.2.15., 1. o.

⁽⁸⁾ HL C 347., 2010.12.18., 19–27. o.

⁽⁹⁾ Európai Parlament, INI/2010/2276, 2010. 11. 24.

⁽¹⁰⁾ Mindenekelőtt a „kifejezett, de nem kizárólagos célzás” (explicit, but not exclusive targeting), az interkulturális megközelítés (intercultural approach), valamint a „főáramba vétel” (aiming for the mainstream) szempontjait.

⁽¹¹⁾ European Social Fund, European Regional Development Fund, Instrument for Pre-Accession Assistance, European Agricultural Fund for Rural Development / World Bank, United Nations Development Programme.

⁽¹²⁾ „A munkaképes korban lévő romák nagy többségének nincs megfelelő képzettsége az eredményes munkaerő-piaci részvételhez. (...) Ennek eredményeként az európai országok évente sok száz millió eurót veszítenek a termelékenység csökkenése és a kormányok adóbevételeinek kiesése formájában. (...) A jelentős foglalkoztatásbeli különbség felszámolásából eredő éves költségvetési nyereség sokkal magasabb, mint az összes roma gyerek közoktatásába való befektetés költsége (...). A romák részaránya a munkaképes korosztályban emelkedni fog, mivel a többségi kelet- és közép-európai lakosság átlagéletkora gyorsan nő. A romák azonos arányú részvétele lényeges a nyugdíj- és egészségügyi költségek, valamint az öregedéssel összefüggő más költségek országos szinten emelkedő költségeinek teherviseléséhez.” Economic costs of Roma exclusion [A romák kirekesztésének gazdasági költségei]. Világbank, 2010.

2.12 támogatja és részt vesz az EURoma Network, a Roma évtized, European Roma Summit, Equality Summit, az Integrált európai platform a romák integrációjáért, a Szegénység és társadalmi kirekesztés elleni európai platform, valamint számos más együttműködés fontos tevékenységeiben a széles körű civil érdekvilág képviselőitől;

2.13 hangsúlyozza, hogy az Európai Unió és intézményei már eddig is igen jelentős erőfeszítéseket tettek szabályozási, irányítási, finanszírozási szempontból a romákat célzó inklúziós politikák kialakításáért, elfogadtatásáért és megvalósításáért;

2.14 aggodalommal mutat rá ugyanakkor, hogy mindezek az erőfeszítések összességükben meghatározó mértékben nem voltak képesek a romák jelentős hányadának hátrányos megkülönböztetésén, életminőségén és életesélyein javítani, sőt némely vonatkozásban további romlás tapasztalható. Megállapítható, hogy miközben a romák túlnyomó többsége uniós polgár, azonos jogokkal és kötelezettségekkel, mint bármely más tagország állampolgára, mégis folyamatos és súlyos hátrányos megkülönböztetésben van részük a munkaerőpiacon, az oktatásban, a lakhatás és az egészségügyi ellátások, a közszolgáltatások igénybe vétele, valamint szabad mozgásuk terén;

2.15 tudatában van annak, hogy a romák csoportjaira meglehetősen differenciált élethelyzetek jellemzőek, hiszen míg nagy részük városi és falusi környezetekben integráltan él, mások a szegénység és mélyszegénység deprivációjában a folyamatos leszakadás állapotában vannak, míg egy kis részük travellerként a környezetüket irritáló sajátos élethelyzetekben jelenik meg;

2.16 fenntartja, hogy fontos lehetővé tenni a szegénységben élő, hátrányos megkülönböztetést tapasztaló emberek számára, hogy kezükbe vegyék életük alakítását. A teljes körű önrendelkezéshez választási szabadságra van szükség. Általában az inklúziós politikák megvalósításának döntő eleme, hogy az embernek legyen erejük, eszközeik és hatalmuk a saját sorsukról rendelkezni. Ezért mind a politika egészének, mind szakpolitikai részleteinek elő kell segíteniük, hogy az érintettek – a jogállamiság keretei között – megtanuljanak dönteni saját sorsukról;

2.17 meggyőződése, hogy nem kell külön jogokat biztosítani a romák számára, csak teljes mértékben tiszteletben kell tartani európai polgárságukat, garantálva egyúttal valamennyi alapvető európai uniós és polgári jogukat, valamint azok elmaradását szankcionálni – különösen a jogokat, jogosultságokat egyenlőtlenül és diszkriminatívan érvényesítő jogalkalmazókkal szemben;

2.18 rámutat arra, hogy még a romákon belül is a nőket, a gyermekeket, az időseket és a fogyatékkal élőket aránytalanul nagy mértékben sújtja a kirekesztés, valamint ezeket a negatív jelenségeket a szociális és gazdasági krízis csak tovább erősíti;

2.19 kifejezi meggyőződését, hogy mindezen problémákon csak egy integrált, koordinált és konzisztens stratégia program, valamint elkötelezett és minden szakpolitikai területen együttesen, rendszerszemléletű módon megvalósított cselekvés képes változtatni. Szerencsésnek tartja, hogy az EU vezető testületei (beleértve az EGSZB-t is) a tanácsi elnökséget adó Magyarország kormányával együttes erővel töreksenek a kérdés megoldásához szükséges keretfeltételeket megteremteni, és azt ajánlja, hogy a lengyel elnökség időszaka alatt rendezzenek miniszteri konferenciát a tapasztalatok és az elért eredmények megvitatására.

3. Politikai ajánlások ⁽¹³⁾

AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG:

3.1 megállapítja, hogy a hagyományos megközelítésekben a romák célcsoportként történő meghatározása arra épül, hogy kiket tart a többségi társadalom romának. Ugyan ez a szempont pl. a kutatás szempontjából lehet hasznos, és a szociális kirekesztettség természetének feltárásában eredményes, viszont a külsődleges rasszjegyek alapján beazonosító módszer alapvető emberi jogokat, többek között az identitás önmeghatározásának jogát sérti, improduktív és politikailag tarthatatlan;

3.2 a szokásos megközelítésekkel szemben javasolja, hogy a tagállamok az elfogadott Roma keretstratégia alapértékeit követve a Roma Platform által elfogadott 10 alapelv „explicit, de nem exkluzív” követelményét valósítsák meg. Az európai bizottsági közleményben kiemelt négy cselekvési területtel (oktatás, munkavállalás, egészségügy és lakhatás) összhangban három, a problémák természetét és a beavatkozás lehetőségeit kijelölő, politikai és stratégiai szempontot hangoljanak össze, melyek együttesen jelölik ki egy lehetséges és vállalható roma inklúziós politika három pillérét:

- a) „rassz- és etnikumsemleges inklúziós politika” – a társadalmi rendetlenség koncentrációjának oldása, valamint az extrém szegénység és depriváció csökkentése;
- b) a magukat bármely roma közösség tagjának tekintők társadalmi szerepvállalását elősegítő politika és az általuk elért társadalmi integráció méltatása;
- c) „antirasszista közpolitika és nyilvánosság”.

3.3 Rassz- és etnikumsemleges inklúziós politika – a teljes körű hozzáférés és a kirekesztettség koncentrációjának oldása, és az extrém szegénység és depriváció csökkentése:

3.3.1 a „színvak” inklúziós politika az etnikus vagy rassz alapú sajátosságokra való fókuszáltsággal szemben a társadalmi kirekesztés rasszjegyeiktől független problématerületeivel foglalkozik, így (többek között) oktatási, foglalkoztatási (ideértve

⁽¹³⁾ A politikai ajánlások a politikák egészére vagy összefüggésekre vonatkozó javaslatokat tartalmaznak, és terjedelmi okokból nem foglalkozhatnak az egyes szakpolitikák kérdéseivel.

a foglalkoztatás különböző formáit, például a vállalkozást, az önfoglalkoztatást stb.), egészségi és lakhatási problémákkal, ahogyan az az európai bizottsági közleményben is szerepel. Függetlenül a kirekesztettség érintettjeinek körétől, etnikus vagy más összetételétől a szocioökonómiai hátrányok területi koncentrációját veszi figyelembe, s az Európa 2020 stratégiában kijelölt utat folytatva két sajátos probléma megoldását kezeli prioritásként:

3.3.2 az első a „teljes körű hozzáférés” kritériumának következetes érvényesítése. A „full access” a jogi diszkriminatív hatások felszámolásán túl magába foglalja a fizikai megközelíthetőség és igénybe vehetőség, a szükségletekhez való igazodás, a megfizethetőség és a standardoknak megfelelő minőség követelményét is. A jogi korlátok lebontása mellett cél a közszolgálati intézmények „közelebb vitele” a romák által sűrűn lakott lakókörnyezetekhez, illetve az intézményekbe és olyan szolgáltatásokhoz való eljutás közlekedési feltételeinek javítása is, melyeknek igénybe vételére őket helyzetük feljogosítja;

3.3.3 a kirekesztettség koncentrációja, melynek két fő formája a térbeli, lakóhelyi koncentráció, valamint a kirekesztettségben élő ügyfelekkel kapcsolatban álló szolgáltatók, közszolgálatok esetében a kirekesztettség intézményi koncentrációja (intézményes szegregációs hatás);

3.3.4 a kirekesztettség koncentrációját egyrészt a legszegényebb, a leginkább a standardok alatti lakókörnyezetek és intézményes feltételek koncentráltan célzott feljavításával, másrészt az elszigeteltségek oldásával, vagyis a keveredéseket, érintkezéseket tudatosan erősítő intézményi integrációs reformjaival (integráció) lehet csökkenteni;

3.3.5 a teljes körű hozzáférés kiemelt területeiként a lisszaboni stratégia alapvető célterületei, így a munkaerő-piaci és egyéb társadalmi aktivitások, mobilitások erősítése vagy az oktatás – továbbra is kiemelt prioritást élveznek. Új, a korábnál nagyobb hangsúlyt helyeznek az elmúlt évek stratégiai dokumentumai az egészségügy, mindenekelőtt a népegészségügy kérdéseire; a lakhatási és urbanizációs fejlesztési politikákra, kiemelten az elszigetelt telepek, táborkok, és más hasonló szegregátumok felszámolására, valamint a helyi gazdaságok, a közösségi alapú kezdeményezések, a mikro- (önfoglalkoztató), kis- és középvállalkozások, valamint az állami vagy magán-szervek (nem kormányzati szervezetek) által irányított kommunális szolgáltatások fejlesztésére. Kiemelt kérdés a gyermekszegénység elleni stratégiák és a romastratégiák összehangolása (az anyák munkába állásának támogatása a gyermeke nevelésben való közösségi felelősségvállalás erősítésével; az iskolát megelőző, korai fejlesztéshez való teljesebb körű hozzáférések, illetve a szegénységben élő szülők gyermekei számára nyújtott tanulási és továbbtanulási támogatások és ösztönzők kérdései).

3.4 A magukat bármely roma közösség tagjának tekintők társadalmi szerepvállalását elősegítő politika és az általuk elért társadalmi integráció méltatása:

3.4.1 kulcselem, hogy az azonos identitást vallók saját elhatározásukból, saját maguk által megválasztott társaikkal, közösségként formálhassák meg magukat, ápolhassák az identitásuk alapjait jelentő nyelvet, kultúrát, szokásokat stb. Ezért a nemzeti romaintegrációs stratégiáknak meg kell teremteniük a lehetőségeket ahhoz, hogy az önmagukat romának vallók saját közösségeket, saját nyilvánosságot (médiát) és szervezeteket hozhassanak létre és működtethessék azokat. Ennek a többi társadalmi kirekesztés által fenyegetett kisebbségi csoport esetében is így kell lennie. Ugyancsak fontos, hogy a romák önszerveződő állami és nem állami intézményei, szervezetei hasonló kisebbségi lehetőségeket élvezzenek más nemzeti kisebbségekével, és adott esetben támogatásuk létszamarányos legyen más etnikai kisebbségek támogatási mértékével;

3.4.2 ennek az is feltétele, hogy az interkulturalitás, az intenzív, kétirányú eszmecsere és kommunikáció, valamint az integráció európai elvei, szemlélete és legjobb közösségi és intézményi gyakorlatai valóságos hatótényezővé és mindennapos tapasztalássá váljanak;

3.4.3 a megerősítő politika kulcseleme az, hogy a kisebbséghez tartozók hallathassák hangjukat és képviselhesék érdekeiket. Támogatni kell azokat az eszközöket és módokat, amelyek segítségével társadalmi hátrányaikat megjeleníthetik, és politikai küzdelmeiket megvívhatják hátrányaik enyhítéséért;

3.4.4 a társadalmi szerepnövelő politikáknak támogatniuk kell a romák munkaerőpiacra lépését elősegítő affirmatív lépéseket. Ide tartoznak azok a lépések is, amelyek azt segítik elő, hogy magasabb posztokra léphessenek az üzleti szférában, az államigazgatásban, a politikában, a médiában, a tudományok és a művészet területén, segítve egyúttal saját kis- és középvállalkozásaik beindításában is.

3.5 Antirasszista politika

3.5.1 Az antirasszista stratégia célcsoportja az egész társadalom, amely politikát az a meggyőződés hajtja, hogy egy dinamikus, fejlődő és igazságos emberi világban az emberek társadalmi helyét alapvetően képességeik, tehetségeik szerint kell elnyerniük, és nem veleszületett előnyei és hátrányaik alapján kell hozzájutniuk boldogulásuk lehetőségeihez vagy elszenvadni kirekesztettségük hátrányait. Az örökölt, és nem megváltoztatható sajátosságok, így a nem, a származás, a vallás nem lehet oka megkülönböztetésnek. Ennek érvényesülését és legerősebb eszközrendszerét az antidiszkriminációs joganyag biztosítja. Ezt kell elősegítenie annak is, hogy az EU antidiszkriminációs joganyaga tagországi szinten a szakpolitikákban és szabályozási rendszerekben teljes körűen megvalósuljon. Ennek ereje azonban nem kizárólag a szankciókban és azok elrettentő hatásában rejlik, hanem abban is, hogy a demokratikus társadalom többségét kitevő törvénytisztelő állampolgárok igyekeznek a törvények betűje és szelleme szerint élni.

3.5.2 Mivel az embereket racionális érveléssel kevésbé lehet „lebeszélni” vagy „eltántorítani” előítéleteiktől, rasszizmusaitól, az anti-rasszista politikák mindenekelőtt magatartási és kommunikációs mintákra épülnek, melyek pozitívként közvetítik az erőszakmentes kommunikáció, a racionális érdekalapú együttműködés és problémamegoldás mintáit; az előítéletes, gyűlöletekre építő, agresszív és rasszista magatartásformákat pedig elítélik. E tekintetben különleges felelősséggel bírnak a társadalmi véleményvezérek, elsősorban is a politikai és médiaelit.

3.6 A stratégia „tényalapú” jellegének erősítése

3.6.1 Az Unió a különböző szakpolitikák területén az elmúlt két évtizedben jelentős előrelépést ért el a társadalmi kirekesztés és a kirekesztés elleni fellépés objektív mérésében, valamint a mérési eredményeknek a társadalompolitikákba történő beépülésében. Az adatok meglehetősen elengedhetetlen feltétele a megfelelő szakpolitikák alkalmazásának és értékelésének. Az eddigi erőfeszítések ellenére is azonban még mindig kritikusnak kevés adat áll rendelkezésre mind populációs, mind célcsoportokat érintő vonatkozásokban. A stratégia céljait figyelembe véve a következő területeken fontos az előbbrelépés:

3.6.2 Rassz- és etnikumsemleges inklúziós politika. A szegénység és a depriváció különféle formáinak mérési módszereit továbbfejlesztve erősítéseket szükséges tenni a kirekesztettség koncentrációjának mérésében, illetve a vonatkozó szakpolitikai intézkedések hatásainak kimutatásában. Az EGSZB javasolja, hogy az Eurostat és a tagországok statisztikai ügynökségei (agencys) a kirekesztettség indikátorok körét bővítsék ki az extrém szegénységre és kirekesztettségre vonatkozó indikátorokkal, és dolgozzák ki az extrém szegénység és depriváció méréséhez szükséges mérési és feldolgozási statisztikai módszertani elveket.

3.6.3 Ennek alapján a tagországok stratégiáikban határozzák meg azokat a területi egységeket (telepeket, slum-okat, lakott külterületeket, tábortokat, elkülönült településrészeket, vidéki településeket stb.), amelyekben különösen magas a kirekesztettség és a kirekesztettség extrém formáinak lakóhelyi koncentrációja, függetlenül attól, hogy e lakóterületeket a közigazgatás romának tartja-e, avagy sem. Javasolja, hogy ezek felszámolására, vagy lakhatóvá tételére településfejlesztési stratégiákat alakítsanak ki, illetve dolgozzák ki az ezek monitorozásához szükséges bizonyítékalapú eljárásokat.

3.6.4 A romák társadalmi felruházása. A hátrányok létezését csak akkor lehet kimutatni, ha az önmaguk etnikus identitását vállalók kérhetik azt, hogy őket az adott kisebbséghez tartozóként vegyék nyilvántartásba a közregiszterekben. Másrésztől azonban kategorikusan és határozottan tiltani kell minden rasszjegyek alapján történő „kisebbségi” megjelölést az állami nyilvántartásokban. Minthogy az etnikai-kisebbségi adatok különlegesen érzékeny adatnak minősülnek, ezért minden módon biztosítani kell egyfelől a személyes adatok maximális védelmét, másfelől viszont a kisebbségekre vonatkozó aggregált adatok maximális nyilvánosságát.

3.6.5 A kirekesztettség, a szegénység és azok extrém formáinak enyhítése mellett javasoljuk a roma közösségek fejlesztését támogató nyelvi, kulturális, oktatási és közösségi programok támogatását, melyek ténylegesen képesek elérni a többi romát.

3.6.6 („Anti-rasszista politika”) Mind az uniós szinten, mind a tagállamokban folytatott kutatási felvételek alapján követhetővé kell tenni a romákkal kapcsolatos előítéletesség változásait, különféle lakossági csoportokban történő előfordulásait és a politikák hatásait az etnikai előítéletességek, rasszizmusok alakulására. A lakosság körében érzékelhető rasszizmusok, kirekesztő attitűdök csökkentésére társadalmi érzékenyítő és tudatosító programokat szükséges kialakítani, ezek megvalósítását pedig rendszeresen monitorozni szükséges.

3.6.7 Nyomatékosan ajánljuk, hogy ne csak az előítéletek és a rasszizmus tendenciáit kövessék nyomon, hanem az állami és civil társadalmi kezdeményezések pozitív hatásait és társadalmi előnyeit, valamint a romaellenes előítéletek és az idegengyűlölet csökkentését, illetve az interkulturális inkluzív integrációt célzó bevált gyakorlatokat is.

3.7 Közpolitikai szempontok a tagállami megvalósításban

3.7.1 (Komplexitás) Az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy a romák társadalmi szerepeit megerősítő, életkörülményeit javító, integrációjukat erősítő, igen különböző részterületekre ható intézkedéseket rendszerszemléletű politikákká szükséges fejleszteni. Ez egyrészt a szakpolitika elemeinek egymáshoz való illesztésével, másrészt a jó kormányzás ágazatközi kapcsolatainak megszervezésével, harmadrészt a politika szintén rendszerszemléletű megvalósításával oldható meg. Ehhez egységes és egyeztetett szemléletre van szükség a megvalósítók között.

3.7.2 A programelemek részenként is következetesen kapcsolódjanak (konzisztencia) egymáshoz (konzekvencia). A megvalósítás harmadik kiemelt szempontja az időbeni tervezés és prioritizálás (szekvencialitás), vagyis hogy a reálisan elérendő célokat átgondolt fázisokban, részegységekben lehet csak megoldani. Mindehhez egy kellő mértékű felhatalmazással bíró és jól működő koordinatív irányító hatóságra van szükség.

3.7.3 Az inklúziós politikák tervezését és megvalósítását mindig a tényleges szükségletekre célozva, differenciált és rugalmas módon kell elvégezni, ami lehetőséget teremt a helyi (regionális) sajátosságokra optimalizált beavatkozásokra is. Az integrációs stratégiákat „kétirányú utcaként” kell megtervezni és végrehajtani, kölcsönös erőfeszítések és hatások alapján, mindenki kölcsönös előnyére törekedve.

3.7.4 A pályázatok, pénzügyi alapok felhasználásának elegendhetetlen feltétele a pályázati és beszámolási feltételek egyszerűsítése. A gondosan kidolgozott végrehajtásnak megfelelő súlyt kell helyezni a kapacitásépítésre, a megfelelő koordinációra és az elkötelezett politikai szándék támogatására. Az érintettek képviselőinek a tervezés folyamatába való bevonása ugyancsak alapvetően fontos.

3.7.5 (Evidence based implementáció – indikátorok) A közpolitikáknak egyértelműen és igazolható módon eredményesnek, azaz a szándékolt célok szempontjából hatékonyak kell bizonyulniuk. A politika ugyanis nem okozhat nagyobb ártalmakat és kockázatokat, mint amitől meg kíván óvni, és nem lehet fölöslegesen drága sem. Eddig is jelentős – de nem elégséges – erőfeszítések történtek a politika bizonyítékalapú karakterének erősítésében. A roma inklúzió területén különösen is szükséges, hogy a programok, de a politika egésze is értékelhető legyen, ezért elő kell segíteni az értékelés kultúrájának, elvárásrendszereinek megerősítését, a megfelelő, mindig a releváns célcsoportra vonatkoztatott társadalomstatistikai és szocioökonómiai eredményességi mutatók standardizált kialakítását, valamint a tudományosan megalapozott értékelés intézményrendszerének megszervezését mind a tagállamokban, mind az EU szintjén. Erre a célra megfelelő elkülönített forrásokat kell biztosítani.

3.7.6 Az EGSZB, miközben támogatja „A nemzeti romainTEGRÁCIÓS stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig”, valamint az azzal együttműködő tagállami politikák megvalósulását, civil társadalmi felhatalmazottságával, valamint a tagállamok civil közösségeivel való szerves kapcsolata segítségével részt kíván venni e politikák monitorozásában és értékelésében. Részt vállal az európai uniós intézmények és a szervezett civil világ közötti közvetítésben, valamint aktív partnerként részt kíván venni a Roma Platform, valamint más szervezett dialógus folyamatokban.

3.7.7 (Participáció és képviselő) Egy inklúziós politika fogalmilag és gyakorlatilag is elképzelhetetlen az érintettek intenzív részvétele nélkül. Ezért el kell kerülni a jogokat korlátozó paternalisztikus eljárásmodokat, ugyanakkor a helyi roma szerveződéseknek, a helyi társadalom képviselőinek, a tudományos szakmai és szociális partnereknek a döntési folyamatokba, a végrehajtásba és a nyomon követésbe történő minél sokrétűbb és intenzívebb bevonását célszerű érvényesíteni, ahogyan az az Európai Bizottság közleményében és más vonatkozó dokumentumokban is szerepel. A célterületeken belül különös jelentősége

van a különösen hátrányos helyzetű csoportok (így nők, gyermeküket egyedül nevelő nők, idegen anyanyelvűek, fogyatékos-sággal élők stb.) politikai részvételét biztosító megerősítő intézkedéseknek.

3.7.8 A politikák érvényessége, hitelessége és hatékonysága alapvető összefüggésben áll azzal, hogy annak elsődleges címzettjei részt vesznek-e abban, és magukénak fogadják-e el azt? A roma inklúziós politikák kialakításába és megvalósításába ezért a roma közösség képviselőit mind európai, mind tagországi, de helyi szinten is magától értetődően kell bevonni (inclusion through participation).

3.7.9 A társadalmi kirekesztettség és annak extrém formái gyakran – tagországokként is eltérő módon – a többségi társadalmi normáktól eltérő magatartásformák, életformák, szokásrendek követésével is együtt jár (vándorlás, sajátos foglalkozások, pl. a használtcikk gyűjtés és kereskedés, sajátos kézműves elfoglaltságok). E sajátosságokra a nemzeti stratégiák kialakításakor különös figyelmet kell fordítani. Máskor azonban az etnikusnak tulajdonított habitusok kimondottan deviánsnak és kriminálisnak is minősülhetnek. A nemzeti szintű stratégiák különös feladata és kihívása, amit egyben specifikus inkluzív jellegüket meghatározó célnak kell tekinteni, hogy a különféle kulturális normák békés egymás mellett élésének érvényt szerezve, de mindenkor a mérvadó társadalmi jogrend keretein belül igyekezzenek rendezni a habitusok, szokásrendek között felmerülő feszültségeket, ellentéteket. Ehhez olyan nyílt kommunikációs tere és az érintettek számára is követhető eljárásokra van szükség, amelyekben döntő szerep hárul a normarendszerek távolságait áthidaló segítő – köztük roma származású és identitású – szakemberekre, szociális és közösségi munkásokra a közszolgáltatások és közösségi programok területén egyaránt (preventív, távolságcsökkentő, mediációs szolgáltatások stb.) – ahogyan azt az európai bizottsági közlemény is kifejti.

3.8 Kitekintés

3.8.1 Az EGSZB vallja, hogy az Európai Unió intézményei, a tagországok kormányai, a helyi önkormányzatok és közösségek összefogásában most egy történelmi pillanat teremthet meg, amikor az EU legkirekesztettebb és leghátrányosabb helyzetben élő etnikai csoportja érdekében olyan egységes szemléletű politika valósulhat meg, mely nem a drága kudarcoknak, hanem az okos és humánus eredményeknek lesz a bizonyítéka. Az EGSZB a maga részéről elkötelezett támogatója és megvalósítója kíván lenni ennek a folyamatnak.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 16-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az uniós politikák hatása a közlekedési dolgozók foglalkoztatására, képzési igényeire és munkafeltételeire (feltáró vélemény a Bizottság felkérésére)

(2011/C 248/04)

Főelőadó: **André MORDANT**

2010. november 17-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Az uniós politikák hatása a közlekedési dolgozók foglalkoztatására, képzési igényeire és munkafeltételeire

(feltáró vélemény).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2011 május 24-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a június 15-i ülésnapon) 150 szavazattal 2 ellenében, 8 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

A közlekedési ágazat a közeljövőben számtalan kihívással néz szembe. Idetartozik például a kőolajforrások megfogyatkozása és a kőolajárak lehetséges emelkedése, az energiahatékonyság terén való előrehaladás szükségessége, annak szükségessége, hogy az ágazat hozzájáruljon az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez és az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való átálláshoz, valamint a népesség elöregedése, amely kihat egyrészt a szakképzett munkaerő rendelkezésre állására, másrészt pedig az eltérő mobilitási igényekre. Az EGSZB véleménye figyelembe veszi mindezeket a fejleményeket.

1. Ajánlások és következtetések

1.1 Az EGSZB rámutat, hogy a közlekedési ágazat, amely a foglalkoztatás fontos forrása (az EU teljes munkaerejének 4,4 %-a számára ad munkát), a jövőben is jelentős foglalkoztatási potenciált kínál Európa számára. Európa gazdasági fejlődése, a polgárok mobilitása, a társadalmi befogadás és az európai társadalmi és gazdasági kohézió szempontjából ugyancsak létfontosságú.

1.2 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a közlekedési ágazatban nyíló foglalkoztatási lehetőségeket a nők és a fiatalok számára is tegyék vonzóvá olyan intézkedésekkel, amelyek minden közlekedési mód esetében emelik a foglalkoztatás színvonalát, javítják a munkafeltételeket, a képzést és az egész életen át tartó tanulást, a karrierlehetőségeket, az üzemi és munkahelyi egészséget és biztonságot, és amelyek hozzájárulnak a munka és a magánélet jobb egyensúlyának megteremtéséhez.

1.3 Az EGSZB azt ajánlja, hogy – az Európai Bizottság támogatásával – minden közlekedési mód esetében vegyék számba a meglévő képzési lehetőségeket, és vizsgálják meg, hogy a jövőben országos, regionális és vállalati szinten milyen képzésre van szükség. Hangsúlyt kell helyezni a továbbképzésre (az egész életen át tartó tanulásra).

1.4 Az EGSZB úgy véli, hogy a magas színvonalú képzésből elegendő kínálatot kell biztosítani a képzési intézményekben és/vagy a vállalatokon belül, amilhez a szociális partnerek, a régiók és a képzési intézmények közötti együttműködésre van szükség minden közlekedési mód esetében. Az EGSZB határozottan ajánlja a képzési központok közötti, európai szintű

együttműködést. Úgy véli, hogy a gyakoronkokra semmilyen szakképzési költséget nem szabadna áthárítani. Ez különösen a közlekedési ágazatban való szakmai előmenetel támogatása szempontjából fontos.

1.5 Az EGSZB a vonatokon a fedélzeti személyzet, illetve a légi járműveken az utaskabin személyzet tanúsítására és engedélyezésére vonatkozóan uniós jogszabályok bevezetését ajánlja, amelyekkel biztosítani lehetne a minőségi foglalkoztatást, a szolgáltatások színvonalát és a biztonságot, illetve elő lehetne segíteni a munkavállalók mobilitását Európa egész területén.

1.6 Az EGSZB jó példának tartja a 2003/59/EK irányelvet, és kéri az Európai Bizottságot, hogy a többi közlekedési mód esetében vegye fontolóra újabb jogszabályok előkészítését a kötelező képzésre és továbbképzésre vonatkozóan.

1.7 A közlekedés mint hivatás népszerűsítése érdekében az EGSZB országos, regionális és helyi szinten összehangolt fellépéseket ajánl, amelyek – például az iskolákban – bemutatnák a közlekedési ágazatot, és népszerűsítenék az ahhoz tartozó különféle foglalkozásokat.

1.8 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az, hogy a nők számára sikerül-e vonzóvá tenni egy foglalkozást a közlekedésben, nagymértékben azoktól az ösztönzőktől függ, amelyekkel a női munkavállalók sajátos igényeihez igazítják a közlekedési iparágat. Azt ajánlja, hogy a közlekedési ágazat és annak különféle vállalatai dolgozzanak ki az ágazatban való női munkavállalást elősegítő politikákat.

1.9 Tekintettel a demográfiai változásra és a munkaerő öregedésére, az EGSZB azt ajánlja, hogy az ágazat és az idetartozó vállalatok elemezzék munkavállalóik életkor szerinti összetételét és jövőbeni foglalkoztatási szükségleteit, hogy a különböző korcsoportok igényeihez igazodó képzést, munkaszervezést és a munkahelyi egészség javítására irányuló intézkedéseket dolgozzanak ki.

1.9.1 Az EGSZB javasolja továbbá, hogy helyezzenek nagyobb hangsúlyt arra, hogy a munkavállalóknak karrierlehetőségeket kínáljanak a közlekedési ágazaton belül, hogy az ágazatot vonzóvá tegyék a fiatalok számára.

1.9.2 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a tengerhajózásban segítsék elő a legénységi állományból a tisztai státusba való előlépést.

1.9.3 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a tömegközlekedési ágazat törekedjen jobban arra, hogy a buszvezetőknek karrierlehetőségeket kínáljon, például csoportvezetői vagy forgalomtervezői állásban.

1.10 Az EGSZB komoly kihívásnak tekinti a közlekedési dolgozók és az utasok személyes biztonságát, valamint a fizikai támadások és erőszakos cselekmények megelőzését, és az erőszakkal szemben határozottan a zéró tolerancia politikáját ajánlja.

1.10.1 Az EGSZB megelőző intézkedések kialakítását javasolja az infrastruktúra területén, például elegendő, megfizethető és biztonságos parkolóhelyeket a közúti árufuvarozásban, illetve jó minőségű vasút-, metró-, villamos- és buszállomásokat. Az EU-nak pénzügyi támogatást kellene nyújtania ezekhez az infrastrukturális intézkedésekhez.

1.10.2 Az EGSZB az erőszakos cselekmények elleni megelőző intézkedésként a tömegközlekedésben kellő létszámú, megfelelően képesített és képzett személyzet alkalmazását javasolja az állomásokon és a járműveken.

1.10.3 Az EGSZB egy közúti közlekedésbiztonsági ügynökség létrehozását javasolja.

1.11 Figyelembe véve a Lisszaboni Szerződés 9. cikkét és az alapvető szociális jogok chartáját, az Európai Bizottságnak elő kellene mozdítania egy a közlekedésre vonatkozó szociálpolitika alkalmazását. Az EGSZB úgy véli, hogy amennyiben újabb lépéseket tesznek a liberalizáció felé, ezeket csak a korábbi liberalizációs lépések társadalmi következményeinek komoly elemzését és egy **érdemi** szociális hatásértékelést követően kellene előterjeszteni, beépített biztosítékkal arra nézve, hogy a verseny nem az alacsonyabb munkaerőköltségen, hanem a szolgáltatások színvonalán alapul.

1.11.1 Az EGSZB a versenytárgyalások esetében, például a repülőtéri földi kiszolgáláshoz tartozó szolgáltatásoknál vagy mindenfajta tömegközlekedési szolgáltatásnál a foglalkoztatás biztonságának oly módon történő szavatolását ajánlja, hogy az új szolgáltató kötelezően átvegye a személyzetet, valamint a munkafeltételek és a bér szintjének védelmezése érdekében

tartsa fenn a szolgáltatásnyújtás helyén érvényben lévő kollektív szerződésbeli rendelkezések alkalmazását⁽¹⁾. Az EGSZB ennek érdekében egy szociális záradék bevezetését ajánlja.

1.11.2 Az egységes európai égbolt – a funkcionális légtérblokkokat és a SESAR-t is beleértve – megvalósításával kapcsolatban az EGSZB arra szólítja fel a tagállamokat, hogy kezdjenek érdemi konzultációt a szociális partnerekkel és az összes többi érdekelt féllel, hogy kiegyensúlyozott intézkedéseket léptethessenek életbe e célok elérése érdekében, és egyúttal elkerüljék az álláshelyek megszűnését.

1.12 Az EGSZB úgy véli, hogy a szociális jogszabályokat a közlekedésben hatékonyan ellenőrizni kell és végre kell hajtani, megsértésüket pedig harmonizált szabályok segítségével ténylegesen szankcionálni kell. Meg kell erősíteni az érintett végrehajtó hatóságok kapacitásait, és jobb koordinációra és együttműködésre van szükség.

1.13 Az EGSZB uniós jogszabályok bevezetését ajánlja a határokon átnyúló közlekedésben részt vevő mobil vasúti dolgozók munka- és pihenőidejének rendszeres ellenőrzésére. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy jobban végre kell hajtani a kiküldött munkavállalókról szóló irányelv rendelkezéseit, különösen a közúti fuvarozási kabotázs esetében.

1.14 Az EGSZB javasolja, hogy fordítsanak külön figyelmet azokra a tényezőkre, amelyek elősegítik a munka és a magánélet közötti jobb egyensúlyt a közlekedési iparág mobil munkavállalói számára. A közlekedési iparágra vonatkozó szociális jogszabályokon a munkaidő tekintetében javítani kell.

1.14.1 Az EGSZB a minőség és a biztonság garantálása érdekében a tengeri és belvízi hajók fedélzetén szolgáló legénység felvételi előírásaira vonatkozóan kiegészítő jogalkotási intézkedések bevezetését ajánlja.

1.14.2 Az EGSZB a tengerhajózási ágazatban nyújtható állami támogatásokra vonatkozó útmutatások jobb és szigorúbb alkalmazását javasolja, hogy az állami támogatás vagy adómentesség megadása és a foglalkoztatási garanciák és képzési kötelezettségek között szorosabb kapcsolat jöjjön létre.

1.14.3 Az EGSZB úgy véli, hogy az uniós intézményeknek és az EASA-nak nagyobb mértékben együtt kellene működniük az érdekeltekkel a légi személyzet repülési idejét korlátozó, biztonságközpontú és tudományos tényeken alapuló szabályok kialakítása érdekében.

1.14.4 Az EGSZB ágazatspecifikus egészségvédelmi és biztonsági jogszabályokat javasol a különböző közlekedési módokhoz, mivel az EU általános biztonsági és egészségvédelmi jogszabályai gyakran nem veszik figyelembe a közlekedési ágazatban uralkodó sajátos körülményeket.

1.14.5 Az EGSZB úgy véli, hogy megfelelő jogszabályokra van szükség ahhoz, hogy el lehessen kerülni a munkaszerződésekből való „kihátrálást”.

⁽¹⁾ Lásd még a vasúti és közúti személyszállításhoz szóló 1370/2007/EK rendelet 17. preambulumbekzdését a 4. cikkének (5) és (6) bekezdésével együtt.

1.15 Az EGSZB határozottan támogatja a szociális párbeszédet. Az ágazati szociális párbeszéddel megbízott különböző bizottságoknak európai szinten nagyobb szerepet kell játszaniuk az európai bizottsági javaslatok szociális hatásának korai felmérésében, és meg kell tenniük a saját észrevételeiket és javaslatokat a különféle közlekedési módokra nézve.

1.15.1 Az EGSZB azt ajánlja, hogy az Európai Bizottság a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóságon keresztül folytasson hatékonyabb együttműködést az ágazati szociális párbeszédet folytató bizottságokkal, és már a kezdeti szakaszokban is vegye figyelembe a szociális partnerek szakértelmét.

1.16 Az EGSZB úgy véli, hogy az európai intézményeknek és az európai szociális partnereknek nem áll rendelkezésére elegendő statisztikai adat és összehasonlító elemzés a foglalkoztatási és munkafeltételekről a különböző közlekedési módok esetében. Az EGSZB ezért támogatja egy szociális, foglalkoztatási és képzési megfigyelőközpont létrehozását a közlekedési ágazatban, amely érdemi információt biztosítana a közlekedéspolitikai intézkedések szociális hatásának jobb felméréséhez és utólagos értékeléséhez, hogy ily módon támogassa az európai szociális partnereket az ágazati európai szociális párbeszédben.

2. A közlekedési ágazat az Európai Unió számára a foglalkoztatás fontos forrása.

2.1 Mennyiségi szempontból nézve a közlekedési piac jelentős foglalkoztató: 2007-ben mintegy 9,2 millió munkavállaló, azaz az EU teljes munkaerőjének 4,4 %-a tartozott ide. Ezek a számadatok magukban foglalják a csővezetékeket, az utazási irodákat/utazásszervezőket, illetve az olyan kiegészítő szállítási szolgáltatásokat, mint a rakománykezelés, a tárolás és a raktározás.

2.2 A különféle közlekedési módok körülbelül 2,9 millió munkavállalót foglalkoztatnak a közúti áru fuvarozásban, 1,9 millió munkavállalót a közúti személyszállításban, 864 000 főt a vasúton, 43 400 főt a belvízi hajózásban, 184 000 főt a tengerhajózásban és 409 000 főt a légi közlekedésben. A kiegészítő szállítási szolgáltatások körülbelül 2,3 millió munkavállalónak adnak munkát ⁽²⁾.

2.3 A közlekedési dolgozók teljes száma az EU 27 tagállamában 2004 és 2007 között egyenes emelkedéssel 8,6-ről 9,2 millióra nőtt. A növekedés elsősorban a közúti áru fuvarozási és személyszállítási ágazatban, illetve a kiegészítő szolgáltatások terén zajlott. A vasúti ágazat foglalkoztatása meredeken visszaesett, a 2004-es 981 848 munkavállalóhoz képest 2007-ben 117 000 fővel kevesebbet, 864 000 munkavállalót foglalkoztatott ⁽³⁾.

2.4 A közlekedés terén a foglalkoztatást súlyosan érintette a 2008–2009-es gazdasági válság, különösen az áruszállításban.

2.5 A közlekedés jövőbeni foglalkoztatási tendenciáinak alakulása számos tényezőtől függ; ilyen például a kereskedelmi és gazdasági tevékenységek fejlődése, a népesség előregedése és az emberek mobilitási mintái, a technológiai fejlemények, az energia hozzáférhetősége és ára, a fenntartható közlekedésért tett intézkedések (modális váltás, azaz a tömegközlekedés

igénybevétele a saját személygépkocsi helyett, a közlekedés elkerülése ⁽⁴⁾, az alternatív közlekedési módok, például a kerékpározás ⁽⁵⁾.

3. A foglalkoztatás sajátosságai a közlekedési ágazatban: alacsony vonzerő – probléma a jövőre nézve

3.1 A közlekedési ágazat foglalkoztatási ágazatként korántsem örvendhet makulátlan hírnévnek, és az ágazatba tartozó munkahelyek vonzereje meglehetősen alacsony. Az Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért a 2000-ben és 2005-ben készített európai munkakörülmény-felmérés keretében végzett ágazati elemzésében megerősítette, hogy a közlekedési ágazat a munkafeltételekre vonatkozó mutatókat tekintve a legkedvezőtlenebbek közé tartozik.

3.2 A 2000-ben készült 3. felmérésben kedvezőtlenebbnek tekintett mutatók között szerepeltek a környezeti feltételek, az ergonómia, a szokásostól eltérő munkaidő, a hosszú munkaidő, a magas munkahelyi követelmények, a munka feletti ellenőrzés hiánya, a szakképzetlen munka, a feladatok rugalmatlansága és a megkülönböztetés.

3.3 A 2005-ben készített 4. felmérésben (csak szárazföldi közlekedés) a mutatók közé tartozott a munkaidő, a szokásostól eltérő munkaidő, a munkaidő és a családi/társadalmi kötelezettségek közötti egyensúly, a munka feletti ellenőrzés, a szakképzett munka, az erőszak, a stressz, a váz- és izomrendszeri problémák. ⁽⁶⁾

3.4 A közlekedési ágazatban a munkák túlnyomó része helyváltoztatással jár (járművezetők, pilóták, fedélzeti személyzet a különböző ágazatokban) vagy a forgalomhoz közvetlenül kapcsolódó állásokat jelent, például a forgalomirányítás terén. „A járművezetők és a mobilgépjárművezetők jelentik az alkalmazottak legnagyobb részét az EU-ban (2006-ban 45 %).” ⁽⁷⁾ Az otthontól való rendszeres és gyakran nagyon hosszú távú utazások – a rendszeres többműszakos munkavégzés mellett – hátrányosan érintik a munkavállalók egyre növekvő igényét a munka és a magánélet közötti jobb egyensúly iránt. Emellett a legtöbb idetartozó szakmában és foglalkozásban a fizetés is alacsony.

3.4.1 A CESE úgy véli, hogy nem szabad megelégedni a nem kielégítő pihenési körülményekkel: ellenkezőleg, minden esetben törekedni kell arra, hogy az összes közlekedési mód személyzete számára kielégítő pihenési körülményeket biztosítsanak.

3.5 Az ágazatot nagyrészt a férfiak uralják, és azon ágazatok közé tartozik, ahol a nemek szerinti szegregáció a legerősebb, mindössze 21,1 %-os női foglalkoztatással (a szárazföldi közlekedésben a férfiak aránya 82,2 %). A kutatások azt mutatják, hogy a női foglalkoztatás növelése nyomán gyakran mindkét nem tagjai számára javulnak a munkafeltételek.

⁽⁴⁾ A DG EMPL megbízásából készült „Befektetés a munkahelyek és szakismeretek jövőjébe” című tanulmány elemzést nyújt néhány forgatókönyvről.

⁽⁵⁾ A forgatókönyveken alapuló TRANSVISION tanulmány (közlekedési fejlesztések 2050-ig) a foglalkoztatás alakulására vonatkozó becslések nélkül. http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/doc/future_of_transport/2009_02_transvisions_report.pdf.

⁽⁶⁾ Az Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért 3. és 4. európai munkakörülmény-felmérése; 2002-es és 2009-es ágazati elemzések; <http://www.eurofound.europa.eu/surveys/index.htm>.

⁽⁷⁾ Lásd a 2. lábjegyzetet.

⁽²⁾ DG Move, Statisztikai zsebkönyv, 2010.

⁽³⁾ DG TREN, Statisztikai zsebkönyvek, 2006, 2007/2008, 2009, 2010.

3.6 A közlekedést **okkal tartják veszélyes tevékenységnek**. Az üzembiztonság és a munkahelyi biztonság szorosan összekapcsolódik, különösen a járművezetők esetében. A halálos kimenetelű balesetek a karbantartó munkásokat is érinthetik (pl. vágánykarbantartás a vasúti ágazatban, vasúti tolatás, a hajók fedélzetén történő balesetek). Ugyancsak problémát jelent az erőszak és a fizikai támadások (az áru ellopása a közúti fuvarozásban, fizikai támadások a közúti és vasúti személyszállításban vagy akár a kalóztevékenység a tengerhajózás ágazatában).

3.7 A közlekedés aggasztó **demográfiai mintát** mutat. A közlekedésben dolgozó munkavállalók átlagéletkora magas. Az elkövetkező 10–20 évben sokan nyugdíjba fognak menni. Az ágazatban dolgozó munkaerőből csak 17,5 % tartozik a 15–29 éves korcsoportba, 57,5 % pedig a 30–49 éves korcsoportba (2006) ⁽⁸⁾.

3.8 Sok ágazatban már most is **súlyos munkaerőhiányról** számolnak be, különösen a mobil foglalkozások esetében. Tekintettel az európai népesség öregedésére, valamint az ágazatok és vállalatok között a (fiatal) munkavállalók megszerzéséért folyó versenyre, ez a jövőben komoly problémákat fog okozni a közlekedési ágazat számára. Az ágazat vonzerejét az ágazaton belüli vonzó képzési és karrierlehetőségek biztosításával és a munkakörülmények javításával kell növelni. A közlekedési ágazatnak arra kell törekednie, hogy megfeleljen a fiatal munkavállalók és a nők azon igényének, hogy javuljon a munka és a magánélet közötti egyensúly. A nőket jobban integrálni lehetne a közlekedési ágazatba olyan pozitív intézkedésekkel, amelyekhez legalábbis új egészségügyi infrastruktúrára, öltözőkre és szálláshelyekre van szükség, továbbá átgondoltabban meg kell vizsgálni a folyamatos munkaidő, a stressz és a fáradtság kérdését az egyes közlekedési módok esetében.

4. Képesítési és képzési szükségletek – de karrierlehetőségek is

4.1 A közlekedési és logisztikai ágazatban dolgozók legnagyobb részét a középfokú képzéssel rendelkező alkalmazottak teszik ki. Az EU egészét tekintve az arányuk 58 %. Az alacsony végzettségű munkavállalók aránya az EU egész területét tekintve 28 %. Az új tagállamokban magasabb a képesítési szint: a közlekedési dolgozók 81 %-a rendelkezik középfokú végzettséggel, és csak 7 % az alacsony végzettségűek aránya. Az EU-n belül a közlekedési és logisztikai ágazatban dolgozó összes alkalmazott közül 14 % rendelkezik magasabb végzettséggel (2006). „Ha azonban megvizsgáljuk a 2000–2006 között történt változásokat, láthatjuk, hogy a képesítési követelmények az ágazat egészében emelkednek. Minden foglalkozás esetében csökkent az alacsony képesítéssel rendelkezők részaránya.” ⁽⁹⁾

4.2 A technológiai fejlődés és az IKT megnövekedett használata a közlekedés valamennyi ágazatában szükségessé teszi a felsőoktatást és a továbbképzés nagyobb mértékű igénybevételét. A közlekedési szakmákban dolgozó, középfokú vagy alacsony iskolai végzettséggel rendelkező alkalmazottak döntő részét kevéssé érinti az egész életen át tartó tanulás. A fokozottan ügyfélközpontú hozzáállás olyan készségeket igényel, amelyek korábban nem kaptak helyet az inkább műszaki

irányultságú közlekedési szakmákra felkészítő alapképzésben. Az üzembiztonság és a munkahelyi biztonság, illetve a környezettudatos gépjárművezetés például folyamatos képzést tesz szükségessé.

4.3 A demográfiai trend és a közlekedési ágazatban fennálló kedvezőtlen korstruktúra az újfajta munkaszervezési koncepciók mellett több befektetést igényel az öregedő munkaerőhöz igazodó továbbképzések terén. A járművezetői foglalkozás különösen olyan, amelyet a foglalkozás-egészségügyi problémák miatt nem lehet egészen a nyugdíjkorhatárig folytatni.

4.4 A vonzó képzések és az ágazaton és/vagy a vállalatokon belüli jobb karrierlehetőségek fontosak ahhoz, hogy a fiatalok szemében növelni lehessen a közlekedési ágazat vonzerejét. A tengerhajózási ágazatban például elő kell segíteni a legénységi állományból tisztii státusba való előlépést. A helyi tömegközlekedésben dolgozó buszvezetőknek jobb lehetőségeket kell biztosítani arra, hogy forgalomtervezői vagy csoportvezetői állásba lépjenek. A képzést a jövőre fordított befektetésnek kell tekinteni.

5. Munkafeltételek – a mobil munkavállalók a közlekedésben ... mobilisak

5.1 A közlekedésben a belső szállítási piac létrehozása és a közlekedési ágazatok deregulációja nyomán jelentős problémát jelent a mobil munkavállalók értelemszerűen nagyfokú mobilitása, ami a többi ágazathoz képest nagyobb mértékben segíti elő a közlekedési munkahelyek delokalizációját és a szociális dömping kialakulását. Nem fordítottak elegendő figyelmet a szociális jogszabályokra, a szociális kísérőintézkedésekre és a szociális dömping gyakorlataival szemben védő és ezek elkerülését célzó intézkedésekre.

5.2 A belvízi hajózásban, a közúti fuvarozásban és a tengerhajózási ágazatban például gyakran élnek a letelepedés szabadságával és a szabad közlekedési piac nyújtotta lehetőségekkel, és olyan uniós országokban alapítják meg a vállalatokat, ahol alacsonyabbak a munkaerőköltségek, alacsonyabbak a társadalombiztosítási járulékok és/vagy adókedvezmények vannak érvényben, de nem ezekben az országokban nyújtanak szolgáltatásokat. A versenyelőny érdekében kihasználják az országok közötti szociális és bérkülönbségeket. Ez megnehezíti a munkaszerződések nyomon követését, a szociális biztonsági rendszerek garantálását, illetve az egészségügyi és biztonsági szabályok betartását és ellenőrzését. A szociális dömping elkerülése érdekében gondoskodni kell a fogadó ország elvének alkalmazásáról, ami azt jelenti, hogy annak az országnak a szociális feltételeit kell alkalmazni, ahol a szolgáltatást végzik.

5.3 A fenntartható közlekedésről szóló vita és a külső (környezetvédelmi) költségek beépítése miatt napirendre került a közlekedés méltányos árának kérdése. A közlekedés méltányos árába azonban az ágazatban való minőségi foglalkoztatás méltányos árát is bele kellene számítani. Ez elengedhetetlen:

— a minőségi szolgáltatásokhoz,

— a biztonsághoz,

— a közlekedési ágazat vonzerejéhez.

⁽⁸⁾ A DG EMPL megbízásából készült „Befektetés a munkahelyek és szakismeretek jövőjébe – Forगतókönyvek, következmények és megelőzési lehetőségek” című tanulmány.

⁽⁹⁾ Lásd az 5. lábjegyzetet.

5.4 A közlekedés terén való minőségi foglalkoztatás méltányos szociális árát szabályozási intézkedések és szociális párbeszéd útján kell elérni.

5.5 Az utasok a tömegközlekedésben és a magán-személyszállításban ugyancsak igénylik a színvonalas szolgáltatásokat, a biztonságos utazást és az agresszióval és erőszakkal szembeni védelmet.

6. Az Európai Bizottság tevékenységei a közlekedés szociális területén

6.1 Az Európai Bizottság a „Tartsuk mozgásban Európát!” című 2006-os közleményében a következőt jelölte meg a közösségi közlekedéspolitika egyik célkitűzéséként: „Szociális szempontból az EU politikája elősegíti a foglalkoztatás minőségének és az európai közlekedési dolgozók szakmai felkészültségének javítását”⁽¹⁰⁾.

6.2 A közös közlekedéspolitika teljesítményéről szóló értékelő tanulmány⁽¹¹⁾, különösen az 1.6. pontban „Szociális szempontok” címmel meghatározott feladat felsorolja a közlekedés szociális részére vonatkozó európai bizottsági jogalkotási kezdeményezéseket és politikai dokumentumokat. Ezek részben az európai szociális partnerek tárgyalásain és kezdeményezésein alapulnak. A jelentés mindazonáltal megállapítja, hogy az értékelést megnehezíti az adatok hiánya, illetve az, hogy az intézkedések csak nemrég vezették be, és ezért a hatásuk még nem érződik.

6.3 A következőket állapíthatjuk meg:

6.3.1 Az Európai Bizottság hatáértékelő vizsgálatai kiemelten kezelik a gazdasági értékelést, ugyanakkor a közösségi kezdeményezések szociális hatásának felméréseivel nem foglalkoznak eleget. A változtatások végrehajtása után nehéz visszafordítani a helyzetet.

6.3.2 Az Európai Bizottságnak már előzetesen gondosan elemeznie kellene javaslatának szociális következményeit, és szociális kísérőintézkedéseket kellene javasolnia, amikor a közlekedési piac további liberalizálására tesz javaslatokat.

6.3.3 Nincsenek megbízható európai adatok és információk a közlekedési munkaerőpiacról és a közlekedés különböző ágazataiban fennálló tényleges munkafeltételekről; a NACE foglalkoztatásról szóló statisztikai információi túl általánosak a különböző ágazatok megfelelő elemzéséhez; az egyes ágazati aspektusokról szóló néhány összehasonlító tanulmány gyorsan elveszti az aktualitását: szükség van egy szociális megfigyelőközpontra a közlekedésben, amelynek szisztematikusan hozzá kell férnie a tagállamok munkaügyi felügyeleteitől származó adatokhoz.

6.3.4 A meglévő problémák kezelése érdekében továbbra is szükség van újabb jogalkotási kezdeményezésekre. Elengedhetetlen az európai ágazati szociális párbeszéd különböző fórumai közötti szoros együttműködés, az Európai Bizottságnak pedig a szociális párbeszédéből származó szakértelmet minden esetben értékelnie és hasznosítania kell, és már a kezdeti szakaszban be kell vonnia a szociális partnereket.

⁽¹⁰⁾ COM(2006) 314 közlemény, „Tartsuk mozgásban Európát!”, 3. oldal.

⁽¹¹⁾ A közös közlekedéspolitika értékelése 2000-től 2008-ig. http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/strategies_en.htm.

7. Foglalkoztatási lehetőségek, képzési igények és munkafeltételek – A közlekedés különböző ágazatai

7.1 Közúti fuvarozás

7.1.1 Az ágazat számára egyre nehezebb járművezetőket találni. A közúti közlekedés ágazata számára ez jelenti a legnagyobb kihívást. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy ez azoknak a körülményeknek a következménye, amelyek között a járművezetőknek és az iparágaknak működni kell. A járművezetők szempontjából nézve a nagy munkahelyi nyomás, a kedvezőtlen munkaidő és az átlag alatti javadalmazás a közúti fuvarozást alacsony társadalmi presztízsű ágazattá teszi. Másrészt viszont a szolgáltatóknak – különösen a kis- és középvállalkozásoknak – olyan környezetben kell helyt állniuk, ahol heves ágazaton belüli verseny dűl, amihez még olyan külső tényezők is párosulnak, mint a gazdasági válság és a magas üzemanyagárak.

7.1.2 A 2003/59/EK irányelv kötelező alap- és továbbképzést vezet be a hivatásos gépjárművezetők számára. Az irányelv, amely a személyszállításra nézve 2009. szeptemberben, az árufuvarozásra nézve 2010. szeptemberben lépett hatályba, a közúti biztonság javítása mellett a szakma színvonalának emelését is célul tűzte ki. Ez jó példa az olyan szabályozási intézkedésre, amelyek további kedvező hatással lesznek a járművezetők helyzetére, ami végső soron hozzájárul ahhoz, hogy a szakma vonzóbbá váljon, már csak azért is, mert az ágazatban zajló komoly technológiai fejlődés magasán képzett hivatásos járművezetőket igényel. Most azonban minden attól függ, hogy a tagállamok hogyan hajtják végre az irányelvet. A kihívást az elegendő, magas színvonalú képzés, a minőségi képzési tanterv és az alap- és továbbképzés finanszírozásának megteremtése jelenti. Ez utóbbival kapcsolatban kialakultak olyan gyakorlatok, hogy az alap- és/vagy a továbbképzés költségét a járművezetőre hárítják, ami az ágazat munkaerő-felvételi problémáit középtávon csak tovább súlyosbítja majd.

7.1.3 A közúti fuvarozás ágazata saját szociális jogszabályokkal rendelkezik. A fő probléma az, hogy nem tartják be a munkaidőre, a vezetési időre és a pihenőidőre vonatkozó szabályozásokat, noha a jogszabályok már sokat fejlődtek, és több ellenőrzésre kerül sor. Ugyanez igaz a kiküldött munkavállalókról szóló irányelv alkalmazására a kabotázs szolgáltatásokban részt vevő közúti fuvarozó munkavállalók esetében.

7.1.4 Az uniós közúti fuvarozási jogszabályt az ágazat egészében, kivételek nélkül kell alkalmazni, hogy biztosítsa az esélyegyenlőséget a tisztességes verseny, a közúti biztonság és a munkahelyi egészség és biztonság érdekében.

7.1.5 Az uniós politikai döntéshozóknak olyan intézkedéseket kell hozniuk, amelyek valódi fenntarthatóságot eredményeznek az ágazatban: ilyenek a szolgáltatóknak szóló ösztönzők, hogy új flottákba és technológiákba fektessenek be; jobb tagállami kapacitások a közúti fuvarozási jogszabályok betartatásához; és intézkedések annak érdekében, hogy a járművezetői szakma magasán képzett legyen, ami automatikusan javítani fogja a szakmáról kialakult képet.

7.1.6 Javítani kell a közúti infrastruktúrát, különösen a biztonságos és megfizethető parkolóhelyek és pihenőlétesítmények biztosításával; az „euomatrixból” származó bevételek egy részét fel lehetne használni a parkolóhelyek és pihenőlétesítmények színvonalának javítására, mivel ez a vállalkozásoknak (a rakomány biztonsága) és a hivatásos járművezetőknek egyaránt kedvezne.

7.1.7 Létre kell hozni egy európai közlekedésbiztonsági ügynökséget, hogy biztosítsa a fenti igények és követelmények teljesülését⁽¹²⁾

7.2 Városi tömegközlekedés

7.2.1 A városi tömegközlekedés ágazata az EU-n belül körülbelül 1 millió munkavállalót foglalkoztat (az UITP számadatai). A foglalkoztatási lehetőségek potenciálisan nagyok, attól függően, hogy érvényben vannak-e a kollektív közlekedést ösztönző politikák az agglomerációkban, városokban és vidéki területeken.

7.2.2 A helyi tömegközlekedés azonban szintén munkaerő-felvételi nehézségekkel néz szembe, és az öregedő munkaerő problémája a tömegközlekedésben is jelentkezik. A tömegközlekedési dolgozók többségét a járművezetők jelentik. A jó munkakörülmények, a munka és a magánélet közötti jobb egyensúly és a karrierlehetőségek olyan tényezők, amelyek segítségével növelni lehet az ágazat vonzerejét a fiatalok és a nők szemében.

7.2.3 A „gépjárművezetők képzéséről” szóló 2003/59/EK irányelv a tömegközlekedésen belül az autóbuszokra vonatkozik.

7.2.4 A finanszírozás mellett a tömegközlekedés számára a jó minőségű szolgáltatásnyújtás jelent nagy kihívást. A munkahely színvonala (jó munkakörülmények) és a szolgáltatások minősége közötti kapcsolat az ágazati európai szociális párbeszéd témája.

7.2.5 Emellett a tömegközlekedésben súlyos probléma még az erőszak és az agresszió. Az erőszakkal szembeni zéró tolerancián alapuló politika védi az utasokat és a dolgozókat, és hozzájárul a tömegközlekedés vonzerejének növeléséhez.

7.3 Vasút

7.3.1 A vasúti ágazatban folyamatos szerkezetátalakítás zajlik, a termelékenység növelésével és a foglalkoztatás csökkentésével: pl. a vasútállomásokon dolgozó értékesítők és a regionális utasszállításban dolgozó fedélzeti személyzet száma csökken, továbbá a munkaerő-igényes egyedi kocsik használatát mérséklük, amelyeket kevésbé munkaerő-igényes teljes vonatokkal váltanak fel. Az új technológiák, például az ERTMS vagy az automata rendezőrendszerek a munkaerő racionalizálására szolgáló technológiák, amelyek főként a forgalomirányításban vagy a rendezői foglalkozásokban dolgozókat érintik. A jelenlegi tendenciától eltérően az egyedi kocsiakomományú fuvarozás ösztönzése hiteles környezetvédelmi alternatívát kínál a közúti fuvarozás mellett, és munkahelyeket teremt⁽¹³⁾

7.3.2 A vasúti árufuvarozási piacra újonnan belépő vállalkozások az alacsony munkaerő-igényű teljes vonatkomomány szolgáltatásokra összpontosítanak, az új infrastruktúra kialakítására és a meglévő hálózat fejlesztésére fordított befektetések pedig munkahelyeket teremtenek az új infrastruktúrákat karbantartó és támogató szolgáltatásokban.

7.3.3 Ebben az esetben a megnövekedett vasúti szállítástól/a módális váltásból eredő munkalehetőségek nem csak a járművezetőknek fognak kedvezni. A vasúti ágazat azonban szintén munkaerő-felvételi problémákkal küzd a felsőfokú végzettségűek (mérnökök) szintjén, a vállalatok pedig kedvezőtlen demográfiai struktúrával néznek szembe.

7.3.4 Képzési szükségletek:

— A határokon átlépő megnövekedett forgalom a nemzeti biztonsági szabályozások és a nyelvtudás terén magasabb szintű képzést igényel a járművezetők és a fedélzeti személyzet esetében egyaránt.

— A biztonság magas szintjét és a jó minőségű szolgáltatásokat a fedélzeti személyzet tanúsításával kell biztosítani.

— Az új technológiák, például az ERTMS bevezetése megváltoztatja a járművezetők és a forgalomirányító személyzet profilját, ami növeli az informatikai képzés szükségességét.

— A sokrétű szaktudás megszerzésének tendenciája a vasúti árufuvarozás ágazatában új szakmák meghatározását és megfelelő képzéseket tesz szükségessé.

— Az ágazat szerkezetátalakítása együtt jár a szereplők és új kapcsolódási pontok sokaságának megjelenésével. Az adminisztratív irányítás szintjén több alkalmazottra lesz szükség. A meglévő vasúti személyzet fokozatos elöregedése és az egyre növekvő munkaerő-felvételi problémák megfelelő képzési és egész életen át tartó tanulási programok kialakítását teszik szükségessé az alkalmazottak különböző korcsoportjai számára.

7.3.5 Munkafeltételek:

— A termelékenység növelése érdekében egyre nagyobb a nyomás, az ágazaton belüli költségcsökkentések pedig a munkakörülmények romlásához és kétszintű munkaerő kialakulásához vezettek. A piacok megnyitásával és a határon átnyúló szolgáltatások növekedésével szükségessé vált a munkaidő, a vezetési idő és a pihenőidő, illetve a járművezetők képesítési szintjének ellenőrzése és betartatása.

7.4 Belvízi szállítás

7.4.1 A belvízi szállítást környezetbarát közlekedési módnak tartják, egyelőre kihasználatlan lehetőségekkel. Jelenleg azonban több nagy folyón visszaesett a vízszint, ami az ágazat számára komoly kihívás. Most zajlanak a kutatások az új hajótervekre, illetve az új szállítási rendszerekre (úszóraktárak) vonatkozóan.

⁽¹²⁾ HL C 132., 2011.05.03., 94. o.

⁽¹³⁾ HL C 255., 2010.09.22., 92. o.

7.4.2 A belvízi hajózásban az áru- és utasszállításban is súlyos munkaerőhiány mutatkozik (a Rajnán és a Dunán egyaránt). A fiatalabb generációt nem érdekli ez az ágazat, mert kedvezőtlen a munka/családi élet közötti egyensúly, hosszú a munkaidő és nem vonzóak a munkakörülmények (különösen az otthontól távol töltött időszakok hossza miatt). Hiányzik a valódi jogalkotási/szabályozási keret, aminek következtében a vállalkozásokat olyan országokba helyezték át, amelyek a versenyelőny érdekében kihasználják az országok közötti adózási különbségeket és a kedvezőtlenebb szociális és bérfeltételeket, azaz az EU-n belül Máltára és Ciprusra.

7.4.3 Ezekkel a problémákkal a szociális párbeszéd keretében, illetve az EU szintjén több kezdeményezés révén foglalkoznak:

- PLATINA = a NAIADES cselekvési platformja – számos munkacsomag foglalkozik az iparág szűk keresztmetszeteivel,
- Munkahelyek és készségek – uniós munkacsomag az ágazat vonzerejének növelésére,
- EDINNA (belvízi hajózási oktatás) = létrejött egy európai platform az összes oktatási központ számára,
- Dolgoznak a harmonizált uniós munkaköri profilokon (hajóparancsnok és matróz) – ez lesz majd a formális alap az egységes képzési minimumkövetelményekhez az uniós belvízi szállításban,
- Jelenleg zajlik az STCIN kidolgozása = európai képzési és tanúsítási előírások a belvízi szállítás terén.

7.4.4 Európában a belvízi szállítást tekintve a CCNR (Rajnai Hajózási Központi Bizottság) szolgál tudásközpontként, és a kölcsönös elismerési rendszeren keresztül ez a szerv harmonizálja a hajóvezetői bizonyítványokat az Európai Bizottsággal együttműködésben. A CCNR az Európai Bizottság megbízásából kutatásokat végez és hathavonta közzéteszi piaci megfigyeléseit, benne szociális és gazdasági adatokkal, hogy megbízható információ álljon rendelkezésre. A CCNR-rel együttműködésben most folyik egy egyedülálló azonosítási rendszer kutatása és fejlesztése: ez nemcsak a munkavállalók személyazonosságáról nyújt majd információt, hanem a munka-/pihenőidőt és a szabadidőt, illetve az oktatást/képzést/tanúsítást is ellenőrzi/felméri.

7.5 Légi közlekedés

7.5.1 A légi közlekedés az uniós gazdaság egyik alapvető szolgáltatása, fenntartása pedig elengedhetetlen a társadalmi kohézió és a regionális fejlődés támogatásához. Az európai légi fuvarozási iparág nemzetközi versenyképességét az európai szociális modell által nyújtott előnyökkel lehet megerősíteni. A vállalatoknak biztosítaniuk kell a közösségi és nemzeti szociális jogszabályok és a kollektív megállapodások megfelelő alkalmazását, hogy védjék a foglalkoztatást és elkerüljék a szociális dömpinget. Külön erőfeszítéseket kell tenni a vállalati és országos szintű szociális párbeszéd érdekében, hogy megoldást találjanak a polgári légi közlekedés előtt álló aktuális nehézségekre.

7.5.2 Felelősségvállalásra és a munkáltatók és munkavállalók között a megfelelő szint(ek)en folytatott együttműködésre van szükség ahhoz, hogy biztonságos, hatékony és minőségi szolgáltatást nyújthassanak a közszolgálati kötelezettségek szellemében és a bizalom légkörében. A fő célkitűzésnek a társadalmilag és ökológiailag fenntartható polgári légi közlekedési iparág létrehozását kell tekinteni.

7.5.3 Az EGSZB figyelembe kívánja venni az egységes európai égbolt megvalósítását, beleértve a funkcionális légtérblokkokat és a SESAR-t is, amelyben az emberi tényező és a szociális párbeszéd kulcsfontosságú az ágazat sikeréhez. A tagállamoknak érdemi konzultációt kell kezdeniük a szociális partnerekkel és az összes többi érdekelttel, hogy kiegyensúlyozott intézkedéseket telessenek e célok megvalósítása és az állás-helyek megszűnésének elkerülése érdekében ⁽¹⁴⁾.

7.5.4 A polgári légi közlekedésben, és különösen a földi kiszolgálásban dolgozó alkalmazottakat ugyanolyan kedvező bánásmódban kell részesíteni, mint az összes többi európai alkalmazottat. Jelenleg nem ez a helyzet: pályázati felhívás kiírása esetén például az alkalmazottak áthelyezési jogait minden esetben védeni kell.

7.5.5 Az EU-nak támogatnia kell azokat az intézkedéseket, amelyek elismerik és hitelesítik a képesítéseket az ágazatban. Minden szereplőnek együtt kell működnie, a tárgyalásos utat is beleértve, és be kell fektetnie a szakképzésbe és a szakmai képesítésekbe. Egy szakaszos megközelítéssel, megállapodások segítségével megvalósítható az európai szinten legjobb képzési színvonal, lehetővé téve, hogy a konkrét szabályokat a többi szinten határozzák meg és folytatódjon a szakképzés hitelesítésére és a többi érintett fél (európai intézmények, nemzeti hatóságok stb.) bevonására irányuló munka.

7.5.6 A fentiek fényében végezettel pedig az is kulcsfontosságú, hogy az európai jogalkotási fellépés vezérelveként a légi közlekedés biztonsága maradjon a legfontosabb prioritás. Ez utóbbival kapcsolatban az uniós intézményeknek és az EASA-nak konzultálniuk kell az érdekelt felekkel, hogy a légi személyzet számára olyan, biztonságközpontú, tudományosan megalapozott, a repülési időre vonatkozó korlátozásokat és pihenési követelményeket alakítsanak ki, amelyekkel sikeresen enyhíthető a hosszú munkaidőből, a változó műszakbeosztásból és az időzónák közötti váltásokból eredő kimerültség. A fáradtság a légi közlekedés biztonságát is veszélyezteti, mivel az éberség és a teljesítmény visszaeséséhez vezet. A fáradtság normális válasz a repülési műveletekben általánosan előforduló körülmények sokaságára, a kevés alvás, a többműszakos munka és a hosszú szolgálatok miatt.

7.6 Tengeri szállítás

7.6.1 A tengeri szállítási ágazat számára a legnagyobb kihívást az európai tengerészek foglalkoztatásának hosszú távú csökkenése jelenti, ami együtt jár az európai tengerészeti know-how elvesztésével. Továbbra is szokásban van az olcsó lobogók és a fejlődő országokból származó, alacsony költségű személyzet alkalmazása. Az európai tulajdonban lévő, európai felügyelet alatt álló hajók által bonyolított nemzetközi kereskedelemben szinte teljes mértékben a nem uniós személyzet

⁽¹⁴⁾ HL C 182., 2009.08.04., 50. o.

dominál, különösen a legénység körében. Az EGSZB „A tengerészeti szakmák vonzereje” címmel rendezett konferenciája (2010.03.11.) körüljárta a tengerészeti szakmák alacsony vonzerejének különféle okait, nyomatékositotta a tengerészeti oktatás korszerűsítésének szükségességét és ezzel kapcsolatban uniós fellépést szorgalmazott.

7.6.2 A tengeri szállítás ágazatára ugyancsak jellemző a munkaerő előregedése. A tisztek sokszor a nyugdíjkorhatár elérése után is állományban maradnak, aminek a fő oka az, hogy jelenleg nincs elég tiszt, a vállalatok pedig nem szívesen léptetik elő a matrózokat tiszt szintre.

7.6.3 Az európai szociális párbeszéd keretében végzett projekt azonban azt igazolta, hogy a problémát nem az jelenti, hogy nincs elég európai gyakornok, aki kész lenne tengerre szállni, hanem inkább a munkalehetőségek és a fedélzeti gyakornoki állások hiányoznak. Egyértelműen olyan környezetet kell teremteni, amely ösztönzi az európai tengerészek felvételét és képzését, illetve a matrózból tiszt rangra való előléptetést. Ezt elősegítheti az állami támogatásokra vonatkozó útmutatások jobb és szigorúbb alkalmazása, különösen az állami támogatás vagy adómentesség megadása és a foglalkoztatási garanciák és képzési kötelezettségek közötti kapcsolat megerősítése.

7.6.4 A hajótulajdonosok a vállalkozásaikat Európából kifelé viszik, és egyre inkább harmadik országokban fektetnek be képzési központok és tengerészeti akadémiák létrehozásába, különösen a Távol-Keleten. Létre kell hozni a képzési és oktatási intézmények európai hálózatát, hogy olyan tengerészeti oktatási rendszerek jöjjenek létre, amelyek tükrözik az új készségek iránti igényeket és igazodnak ezekhez. Ez utóbbi szempontot illetően különösen nagy szükség van a rugalmasabb, vegyes tanulási módok tanulmányozására az alapképzésben és az egész életen át tartó tanulásban egyaránt. Az oktatási rendszernek és a munkaerőpiacnak igazodnia kell a rugalmasabb szakmai életút iránti igényhez (átmenet a tengerről a szárazföldre vagy fordítva), amihez az oktatásnak és képzésnek az ágazathoz tartozó szakismeretek mellett irányítási, üzleti és kereskedelmi modulokat is kell tartalmaznia.

7.6.5 Ami a munkakörülményeket illeti, problémát okoz az állások alkalmi jellege, a közvetítő irodák növekvő igénybevétele és a hajózási vállalatokkal való közvetlen munkakapcsolat hiánya, illetve a távoli munkakapcsolat. A fedélzeten gyakran rossz munka- és életkörülmények uralkodnak, a fedélzeti szálláshelyek alkalmatlanok – különösen a nők és a tisztjelöltek számára – és nincsenek kommunikációs lehetőségek. Emellett a legénység elégtelen létszáma fokozza a fáradtságot és veszélyezteti a hajók biztonságos üzemeltetését. A kalózkodás problémája és a tengerészek kriminalizálása hozzájárult az iparágrol kialakult kép romlásához és a tengeri pályafutás népszerűségének csökkenéséhez.

7.6.6 Az európai kontinens és a szigetek közötti, illetve a szigeteken belüli tengeri fuvarozás érdekében az EGSZB szigorúbb közszolgáltatási követelményeket szorgalmaz, hogy

elősegítse a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót anélkül, hogy az állami támogatások szabályozása az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtására menne.

7.6.7 A sürgős, illetve függőben lévő kezdeményezések közé tartoznak a következők:

- egy új, az EU-n belüli kereskedelemre vonatkozó közösségi kezdeményezés a személyzeti feltételekről szóló átdolgozott jogalkotási javaslat formájában való kivitelezhetőségének vizsgálata,
- az állami támogatásokra vonatkozó útmutatások felülvizsgálata kivitelezhetőségének elemzése, a kibúvók megszüntetésével, hogy az uniós adófizetők pénzét mindenképp az uniós tengerészek foglalkoztatásának támogatására és képzésére fordítsák, és hogy a tengerészeket bevonják minden olyan szociális jogszabályba, amelyből jelenleg ki vannak zárva,
- a 2006-os ILO MLC ratifikálása és végrehajtása a kikötő szerint illetékes állam általi hatékony ellenőrzés révén,
- egységes és következetes uniós módszerek a tengerészek foglalkoztatására vonatkozó adatok gyűjtéséhez.

7.7 Kikötők

7.7.1 A közlekedés többi ágazatához hasonlóan a kikötői foglalkoztatás elemzését szintén megnehezíti a statisztikák és a számszerű adatok hiánya. Miután a Mobilitáspolitikai és Foglalkoztatási Főigazgatóság felismerte ezt a problémát, a közel-múltban megbízást adott egy tanulmányra a kikötői foglalkoztatásról. Ez azonban nem feltétlenül lesz elég a hiányosságok következetes betöltéséhez, ezért az Eurostatot és a tagállamokat is fel kell kérni a közreműködésre. Az egyik legnagyobb probléma a kikötői dolgozók fogalmának meghatározása. A kikötői dolgozók hagyományosan rakodómunkások voltak – akik testi erejüket használva be- és kirakták a rakományt –, mára azonban a konténeres szállítás és a technológiai fejlemények folytán a kikötői munka sokrétűbbé vált, ami megnehezíti a meghatározást. Ezt tovább bonyolítja, hogy a kikötők területén egyre több logisztikai dolgozó működik, de a munkakörülményeik között gyakran óriási különbségek vannak. Az EGSZB elfogadhatatlannak tartja a kikötői szolgáltatások liberalizációjának előírását.

7.7.2 Képzési szükségletek: a kikötői dolgozóknak szóló képzések és követelmények Európa-szerte különböznek, így néhány országban széles körű képzési rendszereket dolgoztak ki, míg máshol meglehetősen szegényes a képzés. A legtöbb nagyvállalat saját képzési rendszert alakított ki, és ugyanígy a nagy kikötők többségének is saját képzési központja van. A kisvállalatok és a kis kikötők ellenben a megfelelő képzés hiányával küzdenek, ami negatívan hat a biztonságra. A kikötői képzés szempontjából nagy kihívást jelent, hogy a meglévő rendszereket hozzá kell igazítani a gyors technológiai változásokhoz, sőt, ezekre előre fel kell készülni.

7.7.3 Mérlegelni kell egy közös képzési keret kialakítását (meg kell határozni azokat az elemeket és modulokat, amelyeknek minden képzési programban szerepelniük kell, és a kevésbé hatékony rendszerrel rendelkező országoknak lehetőséget kell adni képzési programjaik fejlesztésére). Általában véve több képzésre van szükség ahhoz, hogy javuljon az uniós kikötők versenyképessége, és biztonságosabb munkahellyé váljanak. A másik tényező a képzés és a jobb állások közötti kapcsolat: a kikötői dolgozók hivatásos dolgozók, a képzést pedig úgy kellene kialakítani, hogy az szakmai pályafutást biztosítson, és többféle készség megszerzését tegye lehetővé a munkavállalóknak. A kikötői képzést a szociális partnereknek és a hatóságoknak közösen kell irányítaniuk, ami sok kikötőben már most is így van.

7.7.4 Munkafeltételek: A biztonság még mindig komoly probléma a kikötőkben, különösen a konténerekkel kapcsolatban. Javítani kell a balesetek bejelentését, és a balesetekről

jobb és részletesebb adatokat kell közölni (ok, helyszín stb.). A balesetek bejelentését egész Európában egységesíteni kell (közös meghatározást kell elfogadni arról, mi számít balesetnek stb.).

7.7.5 Problémát jelent még a munkahelyi biztonsági és egészségvédelmi jogszabályok betartásának elmulasztása. Jelenleg nincs külön uniós jogszabály a kikötői biztonságra és egészségvédelemre vonatkozóan, ezért az általános keretirányelvet kell alkalmazni. Gondosan meg kell vizsgálni, hogy kell-e ágazatspecifikus szabályozást beterjeszteni ezen a területen. A kikötői munkakörülmények javítását a helyi, országos és európai szintű szociális párbeszéd javításával kell elérni. Az iparági változások (pl. a kikötők privatizálása) sajátos körülményei között ennek a párbeszédnek egyeztetett megoldásokat kell eredményeznie, amelyek célja a munkakörülményeket érintő hátrányos következmények megelőzése.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az uniós közlekedéspolitika fenntartható fejlesztése és a TEN-T tervezése (feltáró vélemény a leendő lengyel elnökség felkérésére)

(2011/C 248/05)

Előadó: **Jacek KRAWCZYK**

2010. november 30-án az Európai Unió leendő lengyel elnöksége úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Az uniós közlekedéspolitika fenntartható fejlesztése és a TEN-T tervezése

(feltáró vélemény).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2011. május 24-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a június 15-i ülésnapon) 154 szavazattal, 7 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB mindig is támogatta a transzeurópai közlekedési hálózatokkal kapcsolatos programot, és e program támogatását most ismét megerősíti. Ugyanakkor megjegyzi, hogy a kibővített Európában megnöttek az igények a közlekedési infrastruktúrák területén, és el kell gondolkodni arról, miként lehetne a már létező szakpolitikákat és azok végrehajtási eszközeit a küszöbön álló kihívásokhoz igazítani.

1.2 Az EGSZB véleménye szerint a végső cél egy olyan közlekedéspolitika kialakítása, amelynek végrehajtása során a társadalmi és gazdasági kohézió a gazdasági növekedés ambícióinak – az intenzívebb közlekedésnek (az Európai Bizottság szerint a közlekedés 2020-ra a 2005-ös szinthez képest körülbelül 20 %-kal fog nőni) a kohézióknak, a munkahelyteremtésnek és a fenntartható fejlődésnek – korlátozott pénzügyi forrásokkal való ötvözésével valósul meg.

1.3 A gyakorlatban azonban az EGSZB-nek azt kellett megállapítania, hogy a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó többéves munkaprogram félidős értékelésébe tartozó, a 2007-es ajánlattételi felhívás során kiválasztott, a teljes TEN-T-költségvetés mintegy kétharmadát (az összesen 8 milliárd euróból 5,3 milliárd eurót) lefedő 92 projektből sajnálatos módon mindössze néhány valósul meg az új tagállamokban.

1.4 Az EGSZB hangsúlyozni kívánja, hogy ha az EU célja egy valódi, integrált egységes közlekedési piac megteremtése Európában és a kohéziós politika folytatása, akkor a hálózatok kiválasztásának területén gyökeres változásokra van szükség. A tagállamoknak az Európai Bizottság által meghatározott világos kritériumok alapján kell javaslatokat tenniük TEN-T hálózatokra.

1.5 Az EGSZB – tekintettel a közlekedési ágazat fosszilis tüzelőanyagoktól való jelenlegi függőségére – azt ajánlja, hogy

a jövőbeni európai közlekedéspolitikának a következő négy fő célkitűzést kell követnie:

- az alacsony szén-dioxid-kibocsátással járó közlekedési módok támogatása,
- az energiahatékonyság,
- az ellátás biztonsága, összetettsége és függetlensége, valamint
- a közlekedési torlódások elleni küzdelem.

1.6 Ebben a tekintetben az EGSZB minden közlekedési mód esetében a lehető „legzöldebb”, leginkább megújuló és a szén-dioxid-kibocsátást csökkentő üzemanyagok kiválasztását, a komodalitás kiaknázását, illetve a külső költségek internalizálásának bevezetését tanácsolja. Az EGSZB-t aggodalommal töltik el azok a TEN-T-projektek európai szinten nehezedő pénzügyi korlátozások, amelyek visszafoghatják a tagállamok e projektekben való részvételét. Az EGSZB ezért azokra a véleményeire hivatkozik, amelyekben azt hangoztatja, hogy új állami jövedelemforrások feltárására van szükség. ⁽¹⁾

1.7 Az EGSZB emellett a köz-magán társulások (PPP) körülről és szelektív bevonását ajánlja a TEN-T-projektek finanszírozásába – figyelembe véve, hogy a tagállamok eltérő tapasztalatokkal rendelkeznek a PPP-k bevonásának tekintetében, és felismerve, hogy mobilizálni kell azokat az uniós pénzügyi eszközöket (pl. a strukturális és kohéziós alapokat, a TEN-eket, az EBB-t), amelyek egy olyan következetes finanszírozási stratégia elemei, amely összevontan kezeli az uniós és nemzeti

⁽¹⁾ HL C 48., 2011.2.15., 57–64. o. (Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Gazdasági fellendülés: helyzetfelmérés és gyakorlati intézkedések c. véleménye) és HL C 132., 2011.5.3., 99–107. o. (Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő tárgyban: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv az egységes európai vasúti térség létrehozásáról, valamint az Európai Bizottság közleménye az egységes európai vasúti térség kialakításáról).

köz- és magánfinanszírozást. Annak elősegítését tekintve, hogy a hatóságok szabadon dönthessenek arról, hogy részt vesznek-e PPP-kben, az EGSZB utal egy korábbi véleményére, amely szerint a PPP-k meghatározását az Eurostat államadósággal kapcsolatos eljárásaiban át kell dolgozni. ⁽²⁾

1.8 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a TEN-T-iránymutatások felülvizsgálata során a torlódási pontokra és a hiányzó összeköttetésekre is figyelni kell annak érdekében, hogy a közlekedési infrastruktúra kiegyensúlyozott fejlesztése az Unió egész területén – de különösen a keleti területeken – ösztönzést kapjon, és ezáltal megvalósuljon a társadalmi és gazdasági kohézió. Az EGSZB ezért üdvözli az Európai Bizottság „Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé” című fehér könyvét, amely erre a kérdésre kiemelt figyelmet fordít, és az elkövetkezendő években végrehajtandó konkrét intézkedéseket határoz meg.

1.9 Kiemelt figyelmet érdemel az úgynevezett szomszédságpolitika – azaz az összeköttetések az EU északi, keleti és déli területei felé –, amely az egyedi infrastrukturális projektek helyett elsősorban a hálózatra összpontosít.

1.10 Az EGSZB az új meghatározást nyert TEN-T alapján olyan „programszerződések” aláírását ajánlja az EU és az egyes tagállamok között, amelyek a megvalósítás finanszírozása és ütemezése tekintetében kölcsönös kötelezettségvállalásokat határoznak meg. Az EGSZB úgy véli, hogy az ilyen „programszerződések” előkészítési folyamatába a civil társadalmat is be kell vonni annak érdekében, hogy javuljon az elfogadott projektek további végrehajtásának hatékonysága.

1.11 Az EGSZB véleménye szerint az EU közlekedéspolitikájának fenntartható fejlesztése jelentős támogatást kaphatna a szociális, illetve érdekcsoporti párbeszéd strukturái által a már működő vagy kialakítás alatt álló transzeurópai közlekedési folyosók terén kifejtett intézkedéseken keresztül. Az EGSZB úgy látja, hogy ezeket a strukturátípusokat fel kell éleszteni.

1.12 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a fenntarthatóság fogalmának jelentését pontosítani kellene. Az EGSZB véleménye szerint ez a fogalom ugyanis – a gazdasági növekedéshez való alapvető hozzájárulásán túl – nemcsak környezetvédelmi célkitűzéseket foglal magában (éghajlatvédelem, a zaj és légszennyezés csökkentése, valamint a készletek kímélése), hanem a közlekedés területén felmerülő szociális kérdéseket is (munkavállalói jogok, munkakörülmények, a tömegközlekedési eszközök mindenki számára megfizethető hozzáférhetősége – ideértve az időseket és a fogyatékkal élőket is, különös tekintettel a mobilitáshoz való jogukra, illetve arra, hogy egyenlő hozzáférést kell biztosítani számukra a létesítményekhez és az információkhoz). Ezenkívül – a közlekedési infrastruktúra fejlesztésének vonatkozásában – a szomszédságpolitikát is figyelembe kell vennie.

1.13 Az EGSZB meglátása szerint a fenntartható fejlődés megvalósításának leginkább költséghatékony módja az innováción, az ösztönzőkön és az infrastruktúrán alapuló stratégia (az angol *innovation, incentives* és *infrastructure* szavak alapján a három „I” stratégiája).

1.14 Az EGSZB azt ajánlja, hogy az uniós közlekedéspolitika fenntartható fejlődésének és a TEN-T tervezésének keretében készüljön elemzés a közlekedési módok előtt álló akadályok felszámolásának lehetőségeiről, hogy az ezekben a közlekedési módokban rejlő kapacitást maximálisan ki lehessen aknázni. A mobilitás tervezésének javítását kell előtérbe állítani a fenntartható fejlődéssel összeegyeztethető magatartásformák előmozdításához. A kihívás abban áll, hogy miként befolyásolhatjuk gazdaságainkban a mobilitást és a közlekedés intenzitását.

1.15 Az EGSZB maradéktalanul támogatja az Európai Bizottságnak a fehér könyvben ismertetett megközelítést azzal kapcsolatban, hogy európai szinten fokozottabb koordinációra van szükség. A TEN-T területén való fejlesztésekkel kapcsolatos nagyra törő célkitűzések elérése érdekében – figyelembe véve a komoly pénzügyi korlátokat – egy sokkal integráltabb, az egyes projektek stratégiai tervezésétől azok végső végrehajtásáig megfelelően irányított európai infrastruktúra-politikára van szükség. Itt az ideje tehát, hogy eredmények szülessenek.

2. Bevezetés

2.1 Az Európai Unió Tanácsa 2011 második felében soros lengyel elnöksége felkérte az EGSZB-t, hogy több témakör mellett készítsen feltáró véleményt „Az uniós közlekedéspolitika fenntartható fejlesztése és a TEN-T tervezése” tárgyában.

2.2 A téma fontosságára, valamint arra való tekintettel, hogy a mobilitáshoz való alapvető jognak teljesülnie kell; továbbá szem előtt tartva azt, hogy a több mint 10 millió főt foglalkoztató közlekedési ágazat az EU GDP-ben kifejezett jövedelmének 10 %-át teszi ki; ugyanakkor figyelemmel arra, hogy a mobilitás közlekedési torlódásokhoz, balesetekhez és szennyezettséghez vezető folyamatos növekedése komoly próba elé állítja a közlekedési rendszereket, az EGSZB mély megértéssel fogadta el a leendő lengyel elnökség felkérését.

2.3 Az Európai Bizottság új fehér könyvet dolgozott ki a közlekedésről, amely meghatározza az Európai Bizottság következő évtizedre vonatkozó terveit egy olyan megváltozott közlekedési rendszert előrevetítve 2020-ig, amelynek elemeit az egységes európai közlekedési térség, a nyílt piac, a „zöldebb” infrastruktúra és az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiák adják.

2.4 Ennek az új közlekedési rendszernek az egyik fontos alkotóeleme a TEN-T hálózat. Ez az oka annak, hogy a TEN-T hálózatról szóló uniós iránymutatások felülvizsgálatának kiemelt figyelmet kell kapnia.

2.5 A TEN-T-iránymutatások felülvizsgálatának részeként az Európai Bizottság egy úgynevezett maghálózat kialakítását javasolja, amely a koherens, átfogó és alapvető közlekedési hálózatokat lefedve a csomópontokat és a stratégiai összeköttetéseket is magában foglalná.

⁽²⁾ HL C 51., 2011.2.17., 59–66. o. (Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő tárgyban: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A magán- és állami beruházások mobilizálása a gazdasági fellendülés és a hosszú távú szerkezeti változások érdekében: a köz-magán társulások fejlesztése).

2.6 Az Európai Bizottság érvelése szerint e hálózat – amely az integrált európai közlekedési rendszer gerince lenne – segítségével a TEN-T tervezésével kapcsolatos visszatérő problémák is kezelhetőek lennének. E problémák megoldása annál is inkább sürgető, mert a tagállamok közötti közlekedés intenzitása 2020-ig várhatóan megkétszereződik.

2.7 Az EU számára a kihívást egy olyan szakpolitika megalakítása jelenti, amely ötvözni tudja végrehajtása során a gazdasági növekedés ambícióit: az intenzívebbé váló közlekedést, a kohéziót, a munkahelyteremtést és a fenntartható fejlődést.

2.8 E kihívás teljesítése érdekében érdemes megnézni, melyek azok az okok, amelyek miatt a múltban kiválasztott projektek esetében a várt siker elmaradt.

2.9 Általánosan megfogalmazva az EGSZB – figyelembe véve a TEN-T-nek az eredményes uniós közlekedéspolitika és koherens uniós infrastruktúra-hálózat kialakításában játszott kulcsfontosságú szerepét – egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy a kudarc legfontosabb okai az alábbiak:

- napjainkban a TEN-T-t egymással messze nem kielégítő módon összekötött nemzeti szakaszok összessége alkotja, az infrastruktúra-hálózat hiányzó összeköttetései pedig határokön átnyúló szakaszokból, illetve olyan részekből állnak, amelyek gyakran tapasztalható torlódás;
- minden uniós tagállamban jellemző az interoperábilis és koherens hálózatok hiánya, különösen a vasúti ágazatban, valamint az intelligens közlekedési rendszerek valamennyi közlekedési módra való alkalmazásának területén;
- a tagállamok rendszerint olyan, régmúlt időkre visszanyúló hagyományokon és jogszabályokon alapuló működési szabályokat és előírásokat alkalmaznak, amelyek gátolják az infrastruktúra terén megvalósuló nagyszabású beruházások hatékonyságát; Az EGSZB azt javasolja, hogy ezeket a szabályokat és előírásokat magas biztonsági és minőségi szinten kellene meghatározni;
- az intermodális integráció – például az összekapcsolt fizikai hálózatok és a jól működő intermodális átrakodási pontok – hiánya miatt nincs elegendő kapacitás, amely intermodális szállítási műveleteket tenne lehetővé;
- egyes uniós tagállamok között a közlekedési infrastruktúra fejlesztése terén továbbra is eltérések mutatkoznak;
- egyes európai régiók közlekedési hozzáférhetősége nem megfelelő.

2.10 Ahhoz, hogy orvosolni tudjuk a múlt hiányosságait, és egy funkcionális, interoperábilis és intermodális TEN-T hálózatot tudjunk létrehozni, világos, hogy a megoldásra váró kérdések az alábbiak: egy olyan, valamennyi tagállamra kiterjedő, magas színvonalú hálózat létrehozása, amely különös figyelmet fordít a határokon átnyúló szakaszokra, a torlódási pontokra és a csomópontokra, az összes közlekedési módot magában foglalja, és ezáltal elősegíti a komodális műveleteket, valamint a magas

biztonsági és minőségi szintet garantáló működési szabályok harmonizálásával zökkenőmentesen képes működni.

2.11 Egy olyan megközelítés, amely a fenti szempontokat magában foglalja, egyben arra is alkalmas lenne, hogy teljesítse a közlekedéspolitika szélesebb horizontú célkitűzéseit, és hogy támogassa Európa törekvéseit a forráshatékony és az éghajlatváltozás jelentette kihívások terén.

3. Általános megjegyzések

3.1 Az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Bizottság egy olyan új, transzeurópai közlekedési hálózattal kapcsolatos politika kidolgozásán munkálkodik, amelynek köszönhetően az EU területén levő összes régió – köztük a peremrégiók – között társadalmi és gazdasági kohézió jöhet létre, és ez kizárólag olyan hatékony közlekedési infrastruktúrával valósítható meg, amely ezeket a régiókat összeköti egymással.

3.2 Ezt szem előtt tartva az EGSZB meggyőződéssel vallja, hogy az áruk és a személyek belső piaci szabad áramlásának infrastrukturális alappilléret jelentő transzeurópai hálózat fejlesztése és fokozatos kiépítése továbbra is az EU létfontosságú szakpolitikai célkitűzése, amely az Unió keleti és nyugati területeit egymáshoz közelebb hozva teremti meg a majdani egységes európai közlekedési térséget.

3.3 A TEN-T-program végrehajtásáról közzétett legfrissebb hivatalos dokumentum a 2010 októberében közzétett, „A 2007–2013 közötti TEN-T többéves program projektportfoliójának féldős értékelése” című kiadvány. A dokumentum 92 olyan projekt felülvizsgálatát tartalmazza, amely összességében a TEN-T teljes költségvetésének mintegy kétharmadát (az összesen 8,0 milliárd euróból 5,3 milliárd eurót) teszi ki. E projektek helyszíneit megvizsgálva az EGSZB sajnálattal állapítja meg, hogy csak egy nagyon csekély hányaduk valósult meg az Unió keleti részén.

3.4 Ennek egyik oka az, hogy az új tagállamokban nem áll rendelkezésre elegendő pénzügyi forrás. Egy másik ok az, hogy a TEN-T-finanszírozáshoz képest a kohéziós és szociális alapok igénybeviteléhez más feltételeknek kell teljesülniük. Az EGSZB azt ajánlja, hogy készüljön elemzés az új tagállamok infrastruktúra-fejlesztésének késedelméről, valamint az új tagállamokban a TEN-T-finanszírozással kapcsolatos pályázás és végrehajtás alacsony szintjéről.

3.5 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy ha az EU célja egy valódi, integrált egységes közlekedési piac megteremtése Európában, akkor ahhoz mind a pénzügyi struktúra, mind a TEN-T hálózatokkal kapcsolatos projektek megválasztása terén gyökeres változásra van szükség. A kihívás abban áll, hogy miként befolyásolhatjuk gazdaságainkban a mobilitást és a közlekedés intenzitását.

3.6 Az EGSZB tisztában van azzal, hogy az Európa 2020 stratégia keretében a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztése nyomán egy olyan erőforrás-hatékony közlekedési rendszernek kell kialakulnia, amelynek alapja az innováció, és amely kezelni tudja az éghajlatváltozás és a társadalmi fenntarthatóság problémáját, valamint a környezeti kihívásokat.

3.7 Ebben a tekintetben az EGSZB hangsúlyozni kívánja, hogy az elmúlt években számtalan véleményt fogalmazott meg az említett témakörökkel kapcsolatban, köztük a következőket: TEN-T: Szakpolitikai felülvizsgálat⁽³⁾, A közlekedés fenntartható jövője – Európai közlekedéspolitika 2010 után⁽⁴⁾, Környezetbarátabb tengeri és belvízi közlekedés⁽⁵⁾, Közúti közlekedés 2020-ban⁽⁶⁾, Az árufuvarozást előnyben részesítő vasúti hálózat kialakítása⁽⁷⁾, A közúti közlekedésbiztonságra vonatkozó szabályok határon átnyúló végrehajtásának elősegítése⁽⁸⁾, A külső költségek internalizálását elősegítő stratégia⁽⁹⁾, A belvízi szállítás előmozdítása – „NAIADES”⁽¹⁰⁾, Európai közlekedéspolitika – a lisszaboni stratégia és a fenntartható fejlődés⁽¹¹⁾.

3.8 Az EGSZB a TEN-T: Szakpolitikai felülvizsgálat című véleményében a következő megállapításra jutott: „A növekvő CO₂-kibocsátással, illetve az áruszállításban tapasztalható infrastrukturális és szervezési hiányosságokkal kapcsolatos problémákat illetően az EGSZB egyetért az Európai Bizottság elképzelésével, mely szerint az áruszállításban integrált, komodális megoldásokat kell keresni annak érdekében, hogy a felhasználók számára szinergiát hozunk létre.”

3.9 „Az Európai közlekedéspolitika a 2010 utáni lisszaboni stratégia és a fenntartható fejlődési stratégia keretében” című véleményében az EGSZB megállapítja, hogy mivel a közlekedési ágazat függ a fosszilis energiaforrásoktól, és az energiaforrások korlátozottak, a jövőbeni európai közlekedési politikának négy fő célkitűzést kell követnie, miközben megőrzi az ágazat versenyképességét a 2020-as stratégia keretében. Ezek:

- az alacsony szén-dioxid-kibocsátással járó közlekedési módok támogatása,
- az energiahatékonyság,
- az ellátás biztonsága és függetlensége, valamint
- a közlekedési torlódások elleni küzdelem.

3.10 Európa egyértelműen nehéz helyzetben van: egyfelől mind a 27 tagállama részére olyan egységes, integrált közlekedési piacot kíván létrehozni, amely hatalmas összegű beruházásokat tesz szükségessé a szolidaritás alapjául szolgáló infrastruktúra területén, másfelől a költségvetési megszorítások, valamint az üvegházhatású gázok és más szennyezőanyagok kibocsátásának visszaszorítására vonatkozó célkitűzések korlátokat szabnak.

3.11 Az EGSZB a fent említett véleményeiben már tett olyan javaslatokat e dilemma megoldására, amelyek közvetlen és kézzelfogható hatást gyakorolnak a költségekre: a lehető „legzöldebb”, leginkább megújuló és a szén-dioxid-kibocsátást csökkentő üzemanyagok kiválasztása, a komodalitás kiaknázása, a külső költségek internalizálásának bevezetése minden közlekedési mód esetében és – nem utolsósorban – egyéb finanszírozási eszközök meghonosítása, például köz-magán társulások (PPP)

⁽³⁾ HL C 318., 2009.12.23., 101. o.

⁽⁴⁾ HL C 255., 2010.9.22., 110. o.

⁽⁵⁾ HL C 277., 2009.11.17., 20. o.

⁽⁶⁾ HL C 277., 2009.11.17., 25. o.

⁽⁷⁾ HL C 27., 2009.02.03., 41. o.

⁽⁸⁾ HL C 77., 2009.3.31., 70. o.

⁽⁹⁾ HL C 317., 2009.12.23., 80. o.

⁽¹⁰⁾ HL C 318., 2006.12.23., 218. o.

⁽¹¹⁾ HL C 354., 2010.12.28., 23. o.

körültekintő és szelektív bevonása a TEN-T-projektek finanszírozásába – figyelembe véve, hogy a tagállamok eltérő tapasztalatokkal rendelkeznek a PPP-k bevonásának tekintetében, és felismerve, hogy mobilizálni kell azokat az uniós pénzügyi eszközöket (pl. a strukturális és kohéziós alapokat, a TEN-eket, az EBB-t), amelyek egy olyan következetes finanszírozási stratégia elemei, amely összevontan kezeli az uniós és nemzeti köz- és magánfinanszírozást. Annak elősegítését tekintve, hogy a hatóságok szabadon dönthessenek arról, hogy részt vesznek-e PPP-kben, az EGSZB utal egy korábbi véleményére, amely szerint a PPP-k meghatározását az Eurostat államadósággal kapcsolatos eljárásaiban át kell dolgozni.⁽¹²⁾

3.12 Az EGSZB-t aggodalommal töltik el azok a TEN-T-projektekre európai szinten nehezedő pénzügyi korlátozások, amelyek visszafoghatják a tagállamok e projektekben való részvételét. Az EGSZB ezért azokra a véleményeire hivatkozik, amelyek szerint új állami jövedelemforrások feltárására van szükség.⁽¹³⁾

3.13 A szén-dioxid-kibocsátás tekintetében az EGSZB hangsúlyozni kívánja, hogy mivel a közlekedés felelős az EU CO₂-kibocsátásának jelentős részéért (24%), a közlekedés városi dimenziója kiemelt figyelmet érdemel. Az Európai Unió népességének több mint 70 %-a város lakó: ők felelősek a közlekedés teljes szén-dioxid-kibocsátásának egynegyedéért, létszámuk pedig továbbra is növekszik. A közlekedés fenntarthatóságának fokozása érdekében világos, hogy a városoknak regionális, nemzeti és nemzetközi szinten támogatott felelős magatartást kell tanúsítaniuk. Másfelől a nagy távolságú áruszállítás az EU-ban fontos komodális folyosókon zajlik. Ezért a közlekedési folyosók hatékonyságának és fenntarthatóságának fokozása elsődleges cél kell, hogy legyen. A mobilitás megszervezésének javítását kell előtérbe állítani a fenntartható fejlődéssel összeegyeztethető magatartásformák előmozdításához.

3.14 Az EU ténylegesen fennálló finanszírozási problémái, a helyi lakosság új infrastruktúrákkal szembeni gyakori ellenérzése, valamint e beruházások környezeti hatása ellenére a meglévő hálózat hiányosságainak áthidalása és a torlódási pontok feloldása érdekében szükség van új infrastruktúrára. Ezeknek a hiányosságoknak és torlódási pontoknak a többsége továbbra is különösen az új tagállamokban jellemző.

3.15 Az EGSZB-nek meggyőződése, hogy az említettek mellett és a komodalitás javítása érdekében a tevékenységeket és a forrásokat általában a közlekedési rendszerek csomópontjaira (átrakodási platformok) és az e csomópontokat összekötő folyosókra kell összpontosítani, mivel ezeken a csomópontokon

⁽¹²⁾ HL C 51., 2011.2.17., 59–66. o. (Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő tárgyban: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A magán- és állami beruházások mobilizálása a gazdasági fellendülés és a hosszú távú szerkezeti változások érdekében: a köz-magán társulások fejlesztése).

⁽¹³⁾ HL C 48., 2011.2.15., 57–64. o. (Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő tárgyban: Gazdasági fellendülés: helyzetfelmérés és gyakorlati intézkedések) és HL C 132., 2011.5.3., 99–107. o. (Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő tárgyban: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvvel az egységes európai vasúti térség létrehozásáról, valamint az Európai Bizottság közleménye az egységes európai vasúti térség kialakításáról).

mind gyakoribb a torlódás, ezért kiemelt figyelmet érdemelnek. A technológia és az intelligens közlekedési rendszerek komoly segítséget jelenthetnek, különösen a városokban. Ebben az egyik kihívást ezek elterjesztése és a különböző közlekedési módokba történő beépítése jelenti.

3.16 A TEN-T-iránymutatások felülvizsgálatának a torlódási pontok és a hiányzó összeköttetések problémájára is ki kell térnie ahhoz, hogy a közlekedési infrastruktúra kiegyensúlyozott és fenntartható fejlesztése ösztönzést kapjon az Unió egész területén, de különösen a keleti térségben, ahol hiányoznak a magas színvonalú vasúti és közúti összeköttetések, és ahol a meglévő összeköttetésekre és csomópontokra jellemző számos jelentős torlódási pont felszámolásához továbbra is komodalitási megoldásokra van szükség.

3.17 Bár az EGSZB támogatja az Európai Bizottság elképzelését arra vonatkozóan, hogy a legfontosabb, határokon átnyúló folyosók esetében maghálózati stratégiára van szükség, amellel is kiáll, hogy a jövő átfogó hálózatának kialakítása érdekében az uniós finanszírozási támogatást a jelenlegi pénzügyi keretben meghatározottakhoz hasonló feltételek mellett – különösen a kohéziós alap támogatására jogosult tagállamokban – továbbra is folyósítani kell.

3.18 Ez illeszkedik ahhoz az elképzeléshez, amely szerint a társadalmi és gazdasági kohézió addig nem valósítható meg, amíg a teljes TEN-T hálózat valamennyi hiányzó eleme ki nem épült, és amíg a jelenlegi és a jövőbeni hálózat rossz állapotú elemeinek fenntartható módon megvalósuló fejlesztése meg nem történik.

3.19 A biztonság érdekében az EGSZB kiemelt figyelmet kíván fordítani az infrastruktúra (beleértve az alagutak) tervezésének javítására.

3.20 Az EGSZB úgy véli, hogy nagyobb hangsúlyt kell fektetni a TEN-T-projektek végrehajtásának átláthatóvá tételére, nemcsak a konzultációk és a kiválasztás folyamán, de a munka megvalósításának szakaszaiban is. Elismeri ugyan, hogy e tekintetben a felelősség elsősorban a nemzeti kormányokat terheli, mégis arra ösztönzi az Európai Bizottságot, hogy a nemzeti partnereivel folytatott párbeszéd során helyezzen hangsúlyt a nagyobb nyitottságra: szabjon szigorúbb átláthatósági előírásokat a projektek végrehajtásával kapcsolatban, megkövetelve, hogy nyújtsanak bővebb tájékoztatást az egyes projektek fizikai és pénzügyi állapotáról, és az adatokat rendszeresen hozzák nyilvánosságra.

4. Konkrét megjegyzések

4.1 Az EGSZB véleménye szerint az EU közlekedéspolitikájának fenntartható fejlesztése jelentős támogatást kaphatna a szociális, illetve érdekcsoporti párbeszéd strukturái által a már működő vagy kialakítás alatt álló transzeurópai közlekedési folyosók terén kifejtett intézkedéseken keresztül. Az EGSZB úgy látja, hogy ezeket a struktúrátípusokat fel kell éleszteni.

4.2 Az EGSZB azt ajánlja, hogy „az új TEN-T kialakítása során határozottan vegyék figyelembe az úgynevezett szomszédságpolitikát, vagyis az összeköttetéseket az EU északi, keleti és déli részei felé. Az Európai Bizottságnak és a tagállamoknak elsősorban a hálózatra, és nem az egyedi infrastrukturális projektekre kellene összpontosítaniuk.” Ez a tagállamok közötti szolidaritást is elősegíti.

4.3 A TEN-T jövőbeli tervezését illetően az EGSZB a TEN-T: *Szakpolitikai felülvizsgálat* című véleményében⁽¹⁴⁾ egyetértésének ad hangot az Európai Bizottság zöld könyvben kifejtett megközelítésével, amely szerint az egyes közlekedési módokat komodális közlekedési láncokban, komparatív előnyeiknek megfelelően kell használni, és így azok fontos szerepet játszanak a Közösség éghajlatvédelmi célkitűzéseinek megvalósításában. A cél továbbra is a leginkább környezetbarát közlekedési módok előtérbe helyezése.

4.4 Az EGSZB ebben a tekintetben emlékeztetni kíván az Európai Bizottság által a teherfuvarozásról szóló 2007-es cselekvési tervben bevezetett „környezetbarát folyosók” fogalmára. Ennek az elképzelésnek a célja olyan fenntartható, komodális logisztikai megoldások létrehozása, amelyek bizonyíthatóan csökkentik a környezeti és éghajlati hatásokat, és a koncentrált áruforgalmat bonyolító nemzetközi folyosók mentén kialakított demonstrációs platformok révén magas biztonsági, minőségi és hatékonysági színvonalat nyújtanak. Az EGSZB szívesen látná, ha ezt az elképzelést a TEN-T magas színvonalú, komodális maghálózatának folyosói esetében is alkalmaznák; ez a terület igencsak alkalmas lenne az effajta fejlesztésre, amely PPP keretén belül megvalósuló együttműködés formájában történhetne.

4.5 Az Európai Bizottság korábbi állítása szerint a jelenlegi rendszeren gyökeres változtatásokat kell végrehajtani. Az új tagállamok nem ugyanolyan feltételek szerint részesülnek uniós támogatásokból, mint a „rég” tagállamok. Az igazságos versenyfeltételek megteremtése érdekében új finanszírozási módokat kell kidolgozni.

4.6 Az EGSZB kételkedik abban, hogy a finanszírozásra kiválasztott projektek mellett felsorakoztatott európai bizottsági érvek valóban helytállóak. Az Európai Bizottság érvelése szerint „e projektek segítségével felkészülhetünk a jövő közlekedési prioritásaira, azaz a közlekedés környezetbarátabbá tételére, Európa keleti és nyugati területeinek összekapcsolására és a PPP-k támogatására”. Megkérdőjelezhető legalábbis a keleti és nyugati területek összeköttetésének javítása, és az EGSZB a PPP-ken kívüli egyéb finanszírozási lehetőségeket is figyelembe kíván venni.

4.7 Az Európai Bizottság elképzelésének – amely szerint a nemzetközi együttműködést európai koordinátorok kijelölésével erősítené, valamint a hangsúlyt a legkritikusabb infrastrukturális projektek hosszú távú támogatására és egy végrehajtó ügynökség felállítására helyezné – elő kellett volna segítenie a nagyobb átláthatóságot, és kedvezően kellett volna hatnia a TEN-T hálózat fejlődésére. Azonban az európai koordinátorok elemzésének és a TEN-T többéves program projektportfóliója felidős értékelésének eredményei egyaránt megerősítik azt, hogy az eddig elért előrehaladás a tagállamok között együttműködés és koordináció hiánya miatt nem egszeges.

4.8 Az EGSZB az új meghatározást nyert TEN-T alapján olyan „programszerződések” aláírását ajánlja az EU és az egyes tagállamok között, amelyek a megvalósítás finanszírozása és ütemezése tekintetében kölcsönös kötelezettségvállalásokat határoznak meg. Ezeknek a programszerződéseknek nem csupán a TEN-T-be tartozó infrastruktúrára kellene kiterjedniük, hanem

⁽¹⁴⁾ HL C 318., 2009.12.23., 101. o.

azokra a másodlagos infrastruktúrára is, amelyek kiépítését az államok a fő hálózatok zökkenőmentes működésének biztosítása és a lakosság jobb kiszolgálása érdekében vállalják. Az EGSZB úgy véli, hogy az ilyen „programszerződések” előkészítési folyamatába a civil társadalmat is be kell vonni annak érdekében, hogy javuljon az elfogadott projektek további végrehajtásának hatékonysága.

4.9 A 2007–2013 közötti TEN-T többéves program projektportfoliójának féldős értékelésében az Európai Bizottság arra a következtetésre jut, hogy a portfoliót alkotó 92 projekt közül 21 határon átnyúló projekt, amelyek közül a legtöbb támogatást sorrendben a vasúti, majd a belvízi közlekedés kapja. Az Európai Bizottság ugyanakkor az új transzeurópai közlekedési hálózatra vonatkozó politikáról szóló dokumentumában megállapítja, hogy a közúti és a légi – és kisebb mértékben a tengeri – közlekedéssel kapcsolatos projektek eredményei általában jobbakként, mint a vasúti és a belvízi közlekedésé.

4.10 Az EGSZB azt javasolja az Európai Bizottságnak, hogy pontosítsa, mit ért a fenntarthatóság fogalma alatt. Ahhoz, hogy meg lehessen ítélni, hogy a javasolt projekt megfelel-e a „fenntarthatóság” követelményeinek, világosan – ha lehet, számszerűsítve – kell látni a fogalom tartalmát.

4.11 Ezt szem előtt tartva az EGSZB hangsúlyozni kívánja, hogy a fenntarthatóság fogalma – a gazdasági növekedéshez való alapvető hozzájárulásán túl – nemcsak környezetvédelmi célkitűzéseket foglal magában (éghajlatvédelem, a zaj- és légszennyezés csökkentése, valamint a készletek kímélése), hanem a közlekedés területén felmerülő szociális kérdéseket is (munkavállalói jogok, munkakörülmények, a tömegközlekedési eszközök mindenki – különösen az idősek és a fogyatékkal élők – számára megfizethető hozzáférhetősége, figyelembe véve a fogyatékkal élőknek a létesítményekhez és az információkhoz való hozzáférési lehetőségeit).

4.12 Az EGSZB hangsúlyozni kívánja, hogy a fenntartható fejlődés megvalósításának leginkább költséghatékony módjaként egy olyan, innováción, ösztönzőkön és infrastruktúrán alapuló stratégiát (az angol *innovation*, *incentives* és *infrastructure* szavak alapján a három „I” stratégiája) támogat, amelyben:

— az innováció a technikai intézkedéseknek és a működési gyakorlatoknak minél inkább a „forrásnál” történő kidolgozását és végrehajtását jelenti a közlekedés környezetre gyakorolt hatásának csökkentése érdekében,

— az ösztönzők a legjobb elérhető technológiák és gyakorlatok mihamarabbi bevezetésére sarkallnak valamennyi közlekedési mód területén,

— az infrastruktúra a folyamatos, biztonságos és hatékony közlekedés biztosítását jelenti, ötvözve a meglévő infrastruktúrák kiaknázását az új infrastruktúrákba való beruházással, a torlódási pontok felszámolása és a hiányzó összeköttetések megteremtése érdekében.

4.13 Az EGSZB megjegyzi, hogy az Európai Unió fenntartható fejlődésére vonatkozó cél elérésének egyik módja a transzeurópai hálózatok (TEN-ek) integrált megközelítése. Az EGSZB-nek meggyőződése, hogy integrált megközelítéssel a tervezett transzeurópai hálózatok megvalósítása felgyorsítható és a járulékos kiépítési költségek csökkenthetők, szemben egy olyan megközelítéssel, amely a különböző hálózatok közötti lehetséges szinergia hatásait nem veszi figyelembe.⁽¹⁵⁾

4.14 Az EGSZB megítélése szerint az Európában megjelent gazdasági válság és a TEN-T céljaira rendelkezésre álló korlátozott költségvetés miatt a TEN-T-t finanszírozó különböző pénzügyi eszközök együttműködésére és összehangolására, valamint új pénzügyi források és hitelmechanizmusok feltárására van szükség.

4.15 Az EGSZB maradéktalanul támogatja az Európai Bizottságnak a fehér könyvben ismertetett megközelítést azzal kapcsolatban, hogy európai szinten fokozottabb koordinációra van szükség. A TEN-T-projektekkel kapcsolatos nagyra törő célkitűzések elérése érdekében – figyelembe véve a komoly pénzügyi korlátokat – egy sokkal integráltabb, európai szinten az egyes projektek stratégiai tervezésétől azok végső végrehajtásáig megfelelően irányított európai infrastruktúra-politikára van szükség.

4.16 Az EGSZB szerint a fehér könyv a lehető legjobbkor készült el: segítségével az Európai Unió következő költségvetési felülvizsgálatának összefüggésében erős politikai üzenet fogalmazható meg. Az uniós közlekedési infrastruktúra fejlesztésének jövőbeni finanszírozása során az egységes európai közlekedési térség mihamarabbi létrehozására való realisztikus törekvést is szem előtt kell tartani.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ HL C 204., 2008.8.9., 25. o. (Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő tárgyban: A Bizottság közleménye – Transzeurópai hálózatok: egy összehangolt megközelítés felé).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A civil társadalom hozzájárulása a keleti partnerséghez

(2011/C 248/06)

Előadó: **Gintaras MORKIS**

2010. november 15-én az Európai Unió Tanácsa az EUMSZ 304. cikke alapján levélben felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy készítsen feltáró véleményt a következő tárgyban:

A civil társadalom hozzájárulása a keleti partnerséghez.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Külkapcsolatok” szekció 2011. május 25-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15–16-án tartott 472. plenáris ülésén (a június 16-i ülésnapon) 133 szavazattal 1 ellenében, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) nagy jelentőséget tulajdonít a keleti partnerségnek mint stratégiai szükségszerűségnek és az EU politikai befektetésének, amelyből az Európai Unió és partnerországai is profitálni fognak. A földközi-tengeri térségben zajló események megmutatták, hogy a civil társadalom továbbra is kulcsfontosságú szerepet tölt be a demokráciába való átmenet, az alkotmányos reform és az intézménykiépítés terén. A civil társadalomnak a keleti partnerséghez való hozzájárulását ezért támogatni kell, és megfelelően figyelembe kell venni a folyamat sikerének biztosítása érdekében.

1.2 Az EGSZB üdvözli azokat az előrelépéseket, amelyeket a keleti partnerség hivatalosan 2009. májusban elindított kezdeményezésének megvalósítása terén sikerült elérni. A keleti partnerség valamennyi országa javította és erősítette az EU-hoz fűződő kapcsolatait a társulási megállapodásokról, szabadkereskedelmi övezetekről, a vízumrendelkezések enyhítéséről, az energiaellátás biztonsága terén folytatott együttműködésről és egyéb kérdésekről szóló párbeszéd révén. (Sajnálatos módon Fehéroroszország a 2010. decemberi elnökválasztást követő események eredményeképpen nagy hátralépést tett az EU-val fenntartott kapcsolataiban.)

1.3 *A civil társadalom hozzájárulása a keleti partnerség többoldali tevékenységeihez*

1.3.1 *Részvétel a keleti partnerség kormányközi tematikus platformjaiban*

1.3.1.1 Az EGSZB meghívást kapott a keleti partnerség négy kormányközi tematikus platformja közül háromba, és kész arra, hogy e platformokon hangot adjon a civil társadalom nézeteinek. Az EGSZB azonban kéri az Európai Bizottságot, hogy a témával kapcsolatos szakértelmére tekintettel hívja meg „Az energiaellátás biztonsága” című 3. tematikus platformban való részvételre és együttműködésre is.

1.3.1.2 Az EGSZB úgy véli, hogy a keleti partnerség civil társadalmi fóruma érintett munkacsoportjainak képviselői

számára lehetővé kellene tenni, hogy részt vegyenek a kormányközi tematikus platformok ülésein.

1.3.2 *A keleti partnerség civil társadalmi fóruma*

1.3.2.1 Az EGSZB ezenkívül üdvözli a keleti partnerség civil társadalmi fórumának 2009. novemberi létrehozását. A keleti partnerség civil társadalmi fórumának nemzeti platformjait különösen alkalmas eszköznek tartja a keleti partnerségnek a partnerországokban, a civil társadalom bevonásával történő megvalósítására, sajnálja azonban, hogy nemzeti szinten a munkaadókat, szakszervezeteket és más társadalmi-gazdasági szervezeteket (mezőgazdasági termelők, fogyasztók) nem, vagy csak kismértékben vonják be a nemzeti platformok munkájába.

1.3.2.2 Mivel a szociális partnerek nincsenek megfelelően képviselve a keleti partnerség civil társadalmi fórumában, az EGSZB kéri a fórum eljárási szabályzatának felülvizsgálatát, különösen a kiválasztási eljárással kapcsolatos szabályokra vonatkozóan, hogy nagyobb súlyt biztosítson a fórumban a munkaadói és munkavállalói képviselőknek és más érdekcsoportok képviselőinek mind az EU-ból, mind a partnerországokból.

1.3.2.3 Az EGSZB kéri, hogy gondolják át a fórum koncepcióját a hatékonyabb működés és az elérhető finanszírozás hatékony felhasználásának céljával. A hangsúlyt a folyamatos és projektorientált (a fórum munkacsoportjainak és nemzeti platformjainak keretében megvalósuló) cselekvésre kellene helyezni.

1.3.2.4 Az EGSZB azt javasolja, hogy a fórumban részt vevő EU-s képviselők számát növeljék, ezzel ösztönözve a tapasztalatcserét és elősegítve az európai értékekkel való konvergenciát. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság az EU szervezett civil társadalmát képviselő 344 tagjával igen alkalmas arra, hogy aktív szerepet játsszon a keleti partnerség céljainak megvalósításában a civil társadalmi fórumon belül, amennyiben a fórum szabályai biztosítják megerősített és állandó részvételét mind a civil társadalmi fórumban, mind az irányítóbizottságban.

1.3.2.5 A civil társadalmi fórum egyre növekvő hatáskörére és különösen a nemzeti platformok tevékenységi körére tekintettel az EGSZB kész hozzájárulni a fórum jobb működéséhez. Úgy véli továbbá, hogy szükségessé vált egy titkárság létrehozása, nem utolsósorban az irányítóbizottság munkájával összefüggésben.

1.3.2.6 Ha a fórum működése során továbbra sem szűnnek meg strukturális hiányosságai, az EGSZB más módokat fontolna meg a keleti partnerség országai társadalmi-gazdasági szereplőinek mozgósítására a keleti partnerség céljainak végrehajtása érdekében.

1.4 A civil társadalom megerősödése a partnerországokban és hozzájárulása a keleti partnerség kétoldalú tevékenységéhez

1.4.1 Az EGSZB szorosan figyelemmel kíséri a Földközi-tenger déli térségében zajló eseményeket. Szilárd meggyőződése, hogy az EU-nak támogatnia kellene a demokratizálódás és a stabilizáció folyamatát ebben a térségben. Ugyanakkor hosszú távú, kiegyensúlyozott megközelítést követel az EU déli és keleti szomszédaival kapcsolatban, többek között a politikai és gazdasági reformokra irányuló pénzügyi támogatásokat, az uniós normákhoz való alkalmazkodást és a civil társadalom erősítését illetően.

1.4.2 Az EGSZB úgy véli, hogy a nem megfelelő finanszírozás ahhoz vezethet, hogy nem válnak valóra a keleti partnerséghez mint az európai értékekkel való konvergencia ösztönzésének fontos eszközehez fűződő várakozások. Ebben a tekintetben az EGSZB általánosságban üdvözli az Európai Bizottság javaslatát az európai szomszédságpolitika felülvizsgálatára vonatkozóan, azonban sajnálja, hogy „Az átalakuló szomszédság új megközelítése” c. közlemény nem hangsúlyozza, mennyire fontos lenne mechanizmusokat alakítani ki az európai szomszédságpolitika országokban folytatandó civil társadalmi konzultációkra, és egyáltalán nem teremt kapcsolatot az EU saját civil társadalmi intézménye és azon szerep között, amelyet az EGSZB tölthet be e folyamatban.

1.4.3 Az EGSZB üdvözölné egy, a demokrácia megerősítését célzó európai kezdeményezés és egy civil társadalmi eszköz létrehozására irányuló javaslatot. Kéri azonban az Európai Bizottságot, hogy a hibák elkerülése érdekében vonja le a következtetéseket a nyugat-balkáni civil társadalmi eszközzel szerzett tapasztalatokból.

1.4.4 Az EGSZB rendkívül fontosnak tartja az együttműködést a partnerországok független szervezeteivel. Együtt kell azonban működni a kormányoktól függő meglévő szervezetekkel is, támogatva ugyanakkor független szakszervezetek és munkaadói szervezetek létrejöttét, melyek képesek részt venni egy valódi szociális párbeszédben, terjeszteni a demokráciáról, az emberi és a munkaügyi jogokról szóló elképzeléseket, valamint megvalósítani a keleti partnerség kezdeményezés egyéb céljait.

1.4.5 Az EGSZB úgy véli, hogy a kormányok és a civil társadalom közötti nemzeti szintű párbeszéd erősítése előfeltétele a keleti partnerség társadalmi demokratizálódásának és az

európai értékekkel való konvergenciájuknak. Különösen fontos a civil társadalom szomszédságpolitikai cselekvési tervek kidolgozásában és megvalósításában betöltött szerepének megerősítése.

1.4.6 Az EGSZB kéri, hogy a keleti partnerség valamennyi országában hozzák létre a civil társadalommal való konzultáció mechanizmusait, például gazdasági és szociális tanácsokat vagy hasonló szervezeteket, figyelembe véve az egyes partnerországok specifikus körülményeit. Egyes országokban a keleti partnerség civil társadalmi fórumának létező nemzeti platformjai jó alapot szolgálhatnak ehhez a folyamathoz. Az EGSZB kész megosztani tapasztalatait a civil társadalommal a keleti partnerség országokban.

1.4.7 Az EGSZB úgy véli, hogy az EU és a partnerországok között létrejövő társulási megállapodásokba fel kell venni olyan közös civil társadalmi testületek létrehozásáról szóló rendelkezéseket, melyek a megállapodások végrehajtásának nyomon követéséért felelősek.

1.4.8 A mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi megállapodás tárgyalásait és következtetéseit tekintve az EGSZB úgy véli, hogy mind az uniós, mind a partnerországokbeli civil társadalmat be kellene vonni egy fenntarthatósági hatásvizsgálat kidolgozásába a tárgyalásokat megelőzően, valamint hogy a civil társadalmi mechanizmusokat be kell építeni a jövőbeli szabadkereskedelmi megállapodásokba a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos rendelkezések végrehajtásának nyomon követése céljából.

1.5 Az EGSZB reméli, hogy a 2011-es év döntő jelentőségű lesz a keleti partnerség számára, mivel a magyar és különösen a lengyel tanácsi elnökség új lendületet ad majd a kezdeményezésnek.

1.6 Az EGSZB ezeket az ajánlásokat az állam- és kormányfőknek címezi, és reméli, hogy a keleti partnerség 2011 őszén Lengyelországban tartandó csúcstalálkozóján megfelelően elismerik majd a civil társadalom elmúlt két évben megvalósult hozzájárulását és az elért eredményeket, ugyanakkor kritikusan megvizsgálják a hiányosságokat is, melyek a szociális partnerek nem megfelelő bevonásával és a civil társadalmi fórum elégtelenségével kapcsolatosak.

2. A civil társadalom hozzájárulása a keleti partnerség többoldalú tevékenységeihez

2.1 Az Európai Uniónak létfontosságú érdeke, hogy a keleti határai mentén fekvő szomszédos országokban stabilitás uralkodjon, jó kormányzást és kiszámítható politikát folytassanak, a gazdaság pedig kedvezően alakuljon. A kelet-európai és a dél-kaukázusi országok a maguk részéről szintén aktívabb és szorosabb kapcsolatra törekednek az EU-val. Ezen országoknak az EU felé való közeledés során megtett előrelépéseiben a központi tényezőt az értékekről alkotott elképzelések, valamint a jogalkotás és szabályozás konvergenciája jelentik. Ezért a keleti partnerség az EU olyan politikai beruházásának tekinthető, amely a jövőben az Európai Unió polgárainak hasznára válik, és a partnerországokban az általános haladást szolgálja.

2.2 Résztétel a keleti partnerség kormányközi tematikus platformjaiban

2.2.1 Az Európai Bizottság keleti partnerségről szóló közleménye utalt arra, hogy a civil társadalom részvételének különleges szerepet kell tulajdonítani. Az EGSZB meghívást kapott a négy kormányközi tematikus platform közül háromba (1. platform: Demokrácia, felelősségteljes kormányzás és stabilitás; 2. platform: Gazdasági integráció és konvergencia az uniós politikákkal; valamint 4. platform: Közvetlen kapcsolatok az emberek között), és kész arra, hogy e platformokon hangot adjon a civil társadalom nézeteinek. „Az energiaellátás biztonsága” című lényeges tematikus platformba azonban, bár igen mélyrehatóan foglalkozik energiakérdésekkel, az EGSZB nem kapott meghívást.

2.2.2 Az EGSZB úgy véli, hogy a platformok előrelépést tettek a keleti partnerség kezdeményezés céljainak elérése felé, sajnálattal látja azonban, hogy a civil társadalom részvétele korlátozott. Az EGSZB úgy véli, hogy a keleti partnerség civil társadalmi fóruma érintett munkacsoportjainak képviselői számára lehetővé kellene tenni, hogy részt vegyenek a kormányközi tematikus platformok ülésein. Ezáltal a civil társadalom tájékoztatást kaphat a platformok munkájáról, valamint használhatóbb és konkrétabb ajánlásokat fogalmazhat meg. Az EGSZB felszólítja az Európai Bizottságot, hogy kezdjen tárgyalásokat a partnerországokkal arról, hogy a kormányközi platformok eljárási szabályzatába olyan módosítások kerüljenek, amelyek révén a fórum állandó résztvevői szerepet kap a platformokban.

2.2.3 Az EGSZB szerint a platformokat össze lehetne kapcsolni a civil társadalom számára fontos projektekkel. Az üzleti szervezetnek a keleti partnerségbe való bevonására jó példa lehet az EAST-INVEST program, az Eurochambres és a keleti partnerség országaiban működő partnerek közös vállalkozása. Egy új, hároméves projektről van szó, mely a keleti partnerségre irányul, és amelynek célja a kereskedelem megkönnyítése a keleti szomszédok régiójában, valamint a gazdasági fejlődés és a beruházások elősegítése. 21 uniós országokban működő kamara vesz részt a projektben, amely a gazdasági integrációval és az uniós politikákkal való konvergenciával foglalkozó 2. kormányközi platform céljait valósítja meg. A projekt összköltségvetése 8,75 millió euró, melyből 7 millió az Európai Bizottságtól származik. Reméljük, hogy a projekt eléri kitűzött céljait, és ténylegesen hozzájárul a keleti partnerség céljainak valóra váltásához. Ezt a példát lehetne követni az EU és a partnerországokbeli szervezetek közötti konkrét projekteknel más ágazatokban, pl. gazdálkodók, fogyasztók, környezetvédelmi szervezetek stb. esetében.

2.2.4 Az EGSZB továbbá úgy véli, hogy a vállalatoknak a 2. platformhoz tartozó, a kkv-kra vonatkozó kiemelt kezdeményezésbe történő határozott bevonása és a vállalatok között szervezett találkozók a keleti partnerség üzleti fórumának létrehozásához vezethetnek, amely növelni fogja a szabadkereskedelmi megállapodás tárgyalásainak az üzleti szervezetek általi támogatottságát.

2.2.5 Az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy a szociális párbeszéd egyik platform munkájában sem szerepel, bár az is a közösségi vívmányok része.

2.3 A keleti partnerség civil társadalmi fóruma

2.3.1 Széles körű támogatásra talált az az európai bizottsági javaslat, hogy alapítsanak civil társadalmi fórumot.

2.3.2 A keleti partnerség civil társadalmi fórumának legtöbb résztvevője azonban agytröszt vagy nem kormányzati szervezet, melyek nem képviselik a civil társadalom teljes körét. A partnerországbeli szervezetek közül csak nagyon kevés képviseli az üzleti szféra és a munkavállalók, valamint a szociális partnerek érdekeit, azaz a gazdasági szövetségeket és/vagy szakszervezeteket, vagy más társadalmi-gazdasági érdekeket (gazdálkodók, fogyasztók, tudományos körök stb.).

2.3.3 A 17 tagú irányítóbizottságban egyetlen szociális partner sem képviselteti magát a partnerországokból.

2.3.4 Az elmúlt másfél évben valamennyi partnerországban létrejöttek a keleti partnerség civil társadalmi fórumának nemzeti platformjai, így minden országban összegyűlhetnek a civil társadalmi szervezetek a partnerség céljainak végrehajtása érdekében.

2.3.5 Az EGSZB kifejezetten üdvözli a keleti partnerség civil társadalmi fórumán belüli nemzeti platformok létrehozását, valamint a platformoknak a keleti partnerség folyamatához nyújtott hozzájárulását. Számos példát érdemes megemlíteni:

- a fehérorosz platform 2010 júliusában kidolgozta a „Menetrendek a keleti partnerség keretében Fehéroroszország számára” című dokumentumot,
- az azerbajdzsáni platform számos rendezvényt tartott a kormány és a civil társadalom számára fontos témákkal kapcsolatban, mint pl. Azerbajdzsán csatlakozása a WTO-hoz, alternatív és megújuló energiaforrások, energiahatékonyság, valamint a kis- és középvállalkozások helyzete,
- a moldovai nemzeti részvételi tanács, amely a moldovai nemzeti platform szerepét töltötte be a megfelelő platform formális megalapítását megelőzően, részt vehetett a moldovai minisztertanács valamennyi ülésén, és előterjeszthette a tanács álláspontját a kormány döntéseire és a javasolt politikai intézkedésekre vonatkozóan.

Az EGSZB sajnálja azonban, hogy a szociális partnerek ezekben a platformokban is csak korlátozott mértékben vesznek részt – ha részt vesznek egyáltalán – a nemzeti platformok nemzeti szintű tevékenységében, és ennek köszönhetően a fórumok nem foglalkoznak a szociális jogok kérdésével.

2.3.6 Az EGSZB számos hiányosságot tárt fel a fórum működésében, és felajánlotta együttműködését az irányítóbizottsággal a fórum tevékenységének fejlesztése érdekében.

2.3.7 A fórum jelenlegi összetétele nem felel meg az Európai Bizottság szakpolitikai dokumentumának, amelyben az áll, hogy „A keleti partnerség civil társadalmi fórumában való tagság nyitva kell hogy álljon valamennyi civil szervezet, így például a polgári szervezetek, a szakszervezetek, a munkaadói szövetségek, a szakmai szövetségek, a nem kormányzati szervezetek, az »agytrösztök«, a közhasznú alapítványok, az országos és nemzetközi civil társadalmi szervezetek/hálózatok, továbbá a keleti partnerországok civil társadalmának más érintett szereplői, de az uniós tagállamok civil társadalmának szereplői és a nemzetközi szervezetek és hálózatok előtt is. Harmadik országok civil szervezeteit is be lehet vonni. Az EGSZB-nek és a partnerországok hozzá hasonló intézményeinek fontos szerepet kell játszaniuk, mindenekelőtt a vállalkozás, a foglalkoztatás, a munka és a szociális kérdések terén.” Európa legnagyobb munkaadói és munkavállalói szervezetei 2010. május 19-én kelt, a fórum tagjaihoz intézett levelükben aggodalmuknak adtak hangot emiatt. Az EGSZB és az Európai Bizottság magas rangú képviselői megbeszéléseket folytattak a fórum összetételéről, valamint arról, hogy a keleti partnerség egyedi céljait, különösen a gazdasági integrációval kapcsolatos célkitűzéseket, csak úgy lehet elérni, ha valamennyi érintett partner részt vesz a fórum munkájában.

2.3.8 Az EGSZB ezenkívül úgy véli, hogy meg kell erősíteni az uniós civil társadalmi szervezeteknek a fórumon belül betöltött szerepét. Részvételük mindeddig korlátozott volt, és pedig nemcsak amiatt, hogy az uniós résztvevők viszonylag kis létszámban vannak jelen a fórumban (a berlini civil társadalmi fórumra meghívott 230 szervezetből csak 80 volt uniós) és az irányítóbizottságban (7 hely 17-ből). Az uniós civil társadalmi szervezetek részvétele területi szempontból is korlátozott. Túlsúlyban vannak egyes, a keleti határokhoz közeli tagállamok szervezetei. Csak néhány olyan uniós civil társadalmi szervezet van, amely rendelkezik a keleti partnerség résztvevőire irányuló speciális projektekkal vagy programokkal.

2.3.9 Az EGSZB kész arra, hogy kapacitásait, tapasztalatát, szaktudását és kapcsolatait felhasználva hozzájáruljon a civil társadalmi fórum jelenlegi egyenlőtlenségeinek javításához. Az EGSZB 344 tagja hatalmas lehetőséget képvisel, amely révén jobban hangsúlyozni lehet a keleti partnerséget az uniós intézményekben, valamennyi tagállamban és a civil társadalom valamennyi szférájában, különösen a szociális partnerek körében.

2.3.10 Ahhoz, hogy az EGSZB eleget tudjon tenni ennek a szerepnek, megfelelően kell képviseltetnie magát a civil társadalmi fórum struktúráiban. A jelenlegi szabályozások nem adnak lehetőséget az EGSZB állandó és hatékony részvételére a civil társadalmi fórumban, és ezért úgy kellene módosítani őket, hogy lehetővé tegyék az állandó és megerősített részvételt.

2.3.10.1 Az EGSZB és más társadalmi-gazdasági szereplők fokozott részvétele hozzájárulhatna a civil társadalmi fórum munkacsoportjaiban való kiegyensúlyozottabb részvétel eléréséhez is. Jelenleg a legtöbb szervezet a „Demokrácia, felelősségteljes kormányzás és stabilitás”, valamint a „Közvetlen kapcsolatok az emberek között” munkacsoportokban vesz részt. Ugyanakkor a „Gazdasági integráció és konvergencia az uniós politikákkal” és a „Környezet, éghajlatváltozás és energiabiz-

tonság” munkacsoportokban nincs elegendő résztvevő, ami ellentétben áll azzal, hogy milyen jelentőséggel bírnak a munkacsoportban tárgyalt témák a keleti partnerség sikeres végrehajtását tekintve. Az EGSZB ezen a téren is segítséget tudna nyújtani.

2.3.10.2 Az EGSZB úgy véli, hogy a fórum munkáját projektorientáltabb módon kell végezni. Egyes munkacsoportok, például a „Gazdasági integráció és konvergencia az uniós politikákkal” munkacsoport, megpróbáltak speciális projekteket kidolgozni, de az elégtelen finanszírozás és a partnerek túl alacsony száma miatt nem érték el sikert. Az EGSZB potenciálja és adminisztratív kapacitása hasznos lehetne a konkrét projektek kidolgozásához. Közösen végzett tanulmányok és projektek is segíthetnének megerősíteni a civil társadalom keleti partnerséghez nyújtott hozzájárulását.

2.3.10.3 Az EGSZB azt javasolja, hogy az irányítóbizottságot két évre válasszák meg, hogy hatékonyabb legyen, és hogy elegendő ideje legyen projektek és ötletek megvalósítására. Az EGSZB továbbá úgy véli, hogy szükségessé vált egy titkárság létrehozása az irányítóbizottság számára.

2.3.11 Ha a fórum működése továbbra sem megfelelő, az EGSZB más módokat fontolna meg a társadalmi-gazdasági szereplők mozgósítására a keleti partnerség céljainak végrehajtása érdekében.

3. A civil társadalom megerősödése a partnerországokban és hozzájárulása a keleti partnerség kétoldalú tevékenységeihez

3.1 Az Észak-Afrikában és a Közel-Keleten zajló legutóbbi események egyértelműen megmutatták, hogy a kormányzatok akkor is kudarcot vallhatnak, ha fontos szerepet játszanak ugyan a biztonság és a stabilitás fenntartásban a régióban és a nyugati demokráciáktól pénzügyi támogatást kapnak, de elhanyagolják a lakosság gazdasági és szociális helyzetét, és figyelmen kívül hagyják az emberi jogokat és szabadságjogokat. A világ most csak aggodalommal tud a régió politikai jövőjére tekinteni, és csak sejtetheti a globális következményeket. A régióban nemrégiben történt eseményeket pontosan elemezni kell, értékelni kell az ezekből levonható tanulságokat és le kell vonni a következtetéseket.

3.1.1 A keleti partnerországok jelentősen különböznek egymástól politikai helyzetüket és a civil társadalmi szervezetek helyzetét tekintve. Különböző fejlettségi szinten állnak a demokrácia, az emberi jogok és a polgári szabadságok terén; gazdasági és szociális szintjük, sőt geopolitikai irányultságuk sem egységes. Ugyanígy különböznek ezeknek az országoknak a törekvései az EU-hoz való közeledést és a keleti partnerségben való részvételükkel kapcsolatos célokat illetően. Ezenkívül az egyes partnerországok civil társadalmi előtti nem ugyanolyan lehetőségek állnak nyitva a keleti partnerségben való részvételre. Ezért az érintett partnerországokat először egyenként meg kell vizsgálni, mielőtt értékelni lehet azt, hogy milyen előrelépéseket értek el és milyen mértékben vonják be a civil társadalmat ebbe a kezdeményezésbe, illetve milyen lehetőségek állnak előttük.

3.2 A keleti partnerországok közül elsősorban Ukrajna, a Moldovai Köztársaság és Grúzia értette meg, hogyan lehet felhasználni bizonyos területeken a keleti partnerség nyújtotta lehetőségeket. Ha azonban tovább növekszik a távolság e három ország és a többi keleti partnerállam között, akkor megkérdőjeleződhet a keleti partnerség mint kelet-európai regionális projekt fenntarthatósága. Ebben az összefüggésben az Európai Bizottságnak és a másik három ország civil társadalmának jelentősen hozzá kell járulnia ahhoz, hogy ez a szakadék ne növekedjen még tovább. A legnagyobb problémákat természetesen Fehéroroszország veti fel, de éppen speciális belpolitikai helyzetére tekintettel nem kellene megkérdőjelezni a keleti partnerségbe való bevonását.

3.3 Az EGSZB elismeri, hogy a keleti partnerség keretében a regionális biztonság, a stabilitás, a gazdasági integráció, a környezetvédelem, az energiaellátás biztonsága, az emberek közötti kapcsolatok stb. terén meglévő feladatok végrehajtása csak akkor elképzelhető, ha a partnerországokban tiszteletben tartják az emberi jogokat és az egyesülési szabadságot, és ha tényleges szociális és civil párbeszédre kerül sor. Ezért kellene éppen Fehéroroszország esetében nagyobb figyelmet fordítani ezekre a kérdésekre, bár összességében szemlélve a többi partnerországban is megfigyelhető problémák ezeken a területeken.

3.4 Tagadhatatlan, hogy a keleti partnerországokban hiányzik a tényleges szociális párbeszéd, és nem léteznek a civil társadalommal való konzultáció mechanizmusai: gyakran csak a kormányok által létrehozott és fenntartott szervezeteket tekintik partnernek a szociális és a civil párbeszédben. Az EGSZB tisztában van vele, hogy rendkívül fontos az együttműködés a partnerországok független szervezeteivel. Együtt kell azonban működni az elismert és esetenként a kormányoktól függő meglévő szervezetekkel is, támogatva fejlődésüket és ugyanakkor – ahol még nincsenek – független szakszervezetek és munkaadói szervezetek létrejöttét is, hogy képesek legyenek részt venni egy valódi szociális párbeszédben, terjeszteni a demokráciáról, az emberi és a munkaügyi jogokról szóló elképzeléseket, valamint megvalósítani a keleti partnerség kezdeményezés egyéb céljait.

3.5 A civil társadalom aktívabb részvétele előmozdíthatná a keleti partnerség céljainak megvalósítását a partnerországokban; a keleti partnerség és a civil társadalom abba történő bevonása pedig hozzájárulhat magának a civil társadalomnak a megerősítéséhez. Az állami szektort a közigazgatási kapacitások erősítését célzó programok kidolgozása során tájékoztatni kellene a civil társadalom és a szociális partnerek jelentőségéről, valamint arról, hogy az EU és tagállamai milyen tapasztalatokat szereztek a civil társadalom döntéshozatalba való bevonásának lehetőségével kapcsolatban. A közép-európai országok civil társadalmi szervezeteinek tapasztalatai rendkívül hasznosnak bizonyulhatnak a keleti partnerség országában működő kormányzati és nem kormányzati szervezetek kapacitásainak erősítéséhez. Az EGSZB kész arra is, hogy ismereteit a keleti partnerség kormányainak rendelkezésére bocsássa, azzal a céllal, hogy megfelelő jogalkotási keret jöjjön létre a társadalmi és civil párbeszédhez.

3.6 Ebben a tekintetben az EGSZB általánosságban üdvözi az Európai Bizottság javaslatát az európai szomszédságpolitika felülvizsgálatára vonatkozóan, azonban sajnálja, hogy „Az átalakuló szomszédság új megközelítése” c. közlemény nem hangsúlyozza, mennyire fontos lenne mechanizmusokat alakítani ki az

európai szomszédságpolitika országában folytatandó civil társadalmi konzultációkra, és egyáltalán nem teremt kapcsolatot az EU saját civil társadalmi intézménye és azon szerep között, amelyet az EGSZB tölthet be e folyamatban.

3.7 Az EGSZB üdvözlölné továbbá egy, a demokrácia megerősítését célzó európai kezdeményezés és egy civil társadalmi eszköz létrehozására irányuló javaslatot, mivel az minden bizonnyal fellendíti a civil társadalom részvételét a politikai életben. Ugyanakkor arra kérjük az Európai Bizottságot, hogy vonja le a következtetéseket a civil társadalmi eszközzel és az előcsatlakozási támogatások keretében a civil társadalomnak biztosított egyéb támogatási formákkal szerzett tapasztalatokból. Az Európai Bizottság kidolgozás alatt álló „A nyugat-balkáni és törökországi civil társadalomnak nyújtott uniós támogatás felülvizsgálata” című dokumentumához nyújtott hozzájárulásában az EGSZB hangsúlyozta, hogy nagyobb figyelmet kell fordítani a szociális partnerekre, különösen a szakszervezetekre, amelyeket egyes esetekben csaknem teljesen figyelmen kívül hagytak. Ez konkrétan azt jelenti, hogy nemcsak projektekre kell összpontosítani, hanem az intézményfejlesztésre és a szervezetek átfogó fenntarthatóságára is.

3.8 Annak feltárása érdekében, hogy a civil társadalmi szervezetek milyen mértékben vesznek részt a keleti partnerségben és a nemzeti kormányokkal folytatott folyamatos párbeszédben, az EGSZB egy rövid kérdőív kitöltésére kérte fel ezeket a szervezeteket. A felmérés eredményei azt mutatják, hogy hiányzik a párbeszéd a nemzeti kormányok és a civil társadalmi szervezetek között, nem utolsósorban a társulási megállapodásokkal és az európai szomszédságpolitikai cselekvési tervek megvalósításával kapcsolatban. A kormányok nem elegendő mértékben kérik ki a szervezetek véleményét a keleti partnerséggel kapcsolatos kérdésekről. A fő információforrások e téren az Európai Bizottság egyes országokban tevékenykedő képviselői és a média. A helyzet természetesen országonként eltérő. A hatóságok és a civil társadalom közötti párbeszéd a Moldovai Köztársaságban a legfejlettebb, míg a legnehezebb helyzet e téren Fehéroroszországban tapasztalható. Az EGSZB kéri, hogy a keleti partnerség valamennyi országában hozzák létre a civil társadalommal való konzultáció mechanizmusait, például gazdasági és szociális tanácsokat vagy hasonló szervezeteket. A keleti partnerség civil társadalmi fórumának létező nemzeti platformjait be lehetne vonni ebbe a folyamatba. Az EGSZB kész arra, hogy a legutóbbi bővítések során szerzett tapasztalatait felhasználva támogassa a partnerországok civil társadalmát a civil párbeszéd intézményeinek kialakításában.

3.9 Az EGSZB úgy véli, hogy az EU és a partnerországok között létrejövő társulási megállapodásokba (jelenleg Fehéroroszország kivételével valamennyi partnerországgal folynak tárgyalások) az intézményi rendelkezések közé fel kell venni közös civil társadalmi testületek létrehozását, melyek révén a civil társadalom nyomon követheti a megállapodások végrehajtását. Az ilyen testületek véleményét kikérhetnék a társulási megállapodások által létrehozott társulási tanácsok, vagy pedig maguk a testületek dolgozhatnak ki saját kezdeményezéstű ajánlásokat. Ideális esetben megfigyelőként részt vehetnek a társulási tanácsok ülésein is. A testületeknek a civil társadalom képviselőiből kell állniuk, és társadalmi-gazdasági partnereknek és nem kormányzati szervezeteknek is részt kell venniük bennük. Az EGSZB-t megfelelő módon kell képviselni.

3.10 Az Európai Bizottság már megkezdte a tárgyalásokat Ukrajnával egy mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi megállapodásról, és tárgyalásokat tervez Grúziával, Örményországgal és Moldovával is, ha teljesülnek az ehhez szükséges feltételek. A megállapodás jelentős hatást gyakorolna az üzleti légkörre és a szociális körülményekre a partnerországokban. A civil társadalommal a tárgyalási folyamat során folytatott állandó párbeszéd ezért kiemelkedő jelentőségű.

3.11 A mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi megállapodások tárgyalását és megkötését illetően az EGSZB úgy véli, hogy a civil társadalmat be kellene vonni egy fenntarthatósági hatásvizsgálat kidolgozásába a tárgyalásokat megelőzően. Ez segít majd felhívni a közvélemény figyelmét a megállapodások hasznára. Ezenkívül a civil társadalmi mechanizmusokat a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos rendelkezések végrehajtásának nyomon követése érdekében fel kellene venni a jövőbeli szabadkereskedelmi megállapodásokba.

3.12 Csaknem két évvel a keleti partnerség elindítása után még mindig nem világos, hogy ennek milyen módon kell kiegészítenie a fekete-tengeri szinergiára irányuló regionális kezdeményezést (2007), mivel mindkét kezdeményezésben majdnem ugyanazok a partnerek vesznek részt. A civil társadalom szintjén együttműködést lehetne kiépíteni a keleti partnerség civil társadalmi fóruma és a Fekete-tenger menti nem kormányzati szervezetek fóruma között.

3.13 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság hozzájárulása a keleti partnerséghez

3.13.1 Az EGSZB nagy jelentőséget tulajdonít a keleti partnerségnek, mivel az stratégiai szükségszerűségeken alapul és politikai befektetést jelent az EU részéről, és az Európai Uniónak és partnerországainak polgárai a jövőben profitálni fognak belőle.

3.13.2 Az EGSZB már öt éve foglalkozik a civil társadalomnak az egyes partnerországokban tapasztalható helyzetével, mindenekelőtt az egyesülési szabadság, a bejelentési rendelkezések, az adószabályok és -eljárások, a véleményszabadság és a háromoldalú konzultációk működési módja tekintetében. A következő témákról dolgozott ki véleményeket, és tett számos ajánlást: „A kibővített Európa – Szomszédság: Az EU keleti és

déli szomszédaihoz fűződő kapcsolatainak új kerete”;⁽¹⁾ „A civil társadalom Fehéroroszországban”;⁽²⁾ „Az EU és Moldova közötti kapcsolatok: a szervezett civil társadalom szerepe”;⁽³⁾ „Az EU és Ukrajna közötti kapcsolatok: új, dinamikus szerep a civil társadalom számára”;⁽⁴⁾ „A civil szervezetek hálózatainak létrehozása a fekete-tengeri régióban”;⁽⁵⁾ „A civil társadalom részvétele az európai szomszédságpolitika keretében a dél-kaukázusi térség országai (Örményország, Azerbajdzsán és Grúzia) számára kidolgozott cselekvési tervek végrehajtásában”.⁽⁶⁾ A cseh elnökség felkérésére az EGSZB feltárási véleményt dolgozott ki „A civil társadalom részvétele a keleti partnerségben” tárgyában.

3.13.3 Az EGSZB kapcsolatokat épített ki a keleti partnerség országainak civil társadalmi szervezeteivel, és számos szemináriumot szervezett a társadalmi párbeszéd és a civil társadalommal való konzultáció jelentőségéről. A szemináriumok során az EGSZB ismételten hangsúlyozta azt is, hogy a civil társadalmat be kell vonni a szomszédságpolitikai cselekvési tervek megvalósításába.

3.13.4 Az EGSZB az Ukrán Nemzeti Háromoldalú Szociális és Gazdasági Tanáccsal együtt éves szemináriumokat rendez Ukrajnában közös érdekű témákról, és reméli, hogy ilyen éves rendezvényeket az elkövetkező években a keleti partnerség többi tagországával is létre lehet hozni. Az EGSZB kész segíteni a civil társadalom éves áttekintő szemináriumainak megszervezését, amelyek célja a szomszédságpolitikai cselekvési tervek megvalósítása terén elért haladás értékelése.

3.13.5 Az EGSZB támogatja, hogy a Tanács jelenlegi magyar és következő lengyel elnöksége prioritásként kezelje a keleti párbeszéd témáját, és két másik véleményével is hozzájárul ehhez, mégpedig az „Energiaellátás: Az EU számára ellátásbiztonságot garantáló szomszédsági politika” című, valamint a keleti partnerségről és az uniós politikák keleti dimenziójáról szóló véleménnyel, amely különös hangsúlyt helyez az EU agrárpolitikájára. Az EGSZB reméli, hogy a keleti partnerségről szóló három véleménye széles körű támogatásra talál, és hozzájárul a keleti partnerség egyes célkitűzéseinek eléréséhez.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 16-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽¹⁾ HL C 80., 2004.3.30., 148–155. o.

⁽²⁾ HL C 318., 2006.12.23., 123–127. o.

⁽³⁾ HL C 120., 2008.5.16., 89–95. o.

⁽⁴⁾ HL C 77., 2009.3.31., 157–163. o.

⁽⁵⁾ HL C 27., 2009.2.3., 144–151. o.

⁽⁶⁾ HL C 277., 2009.11.17., 37–41. o.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A vízpolitika beépítése más szakpolitikákba (feltáró vélemény a magyar elnökség felkérésére)

(2011/C 248/07)

Előadó: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

2010. november 13-án az EU jövőbeli magyar elnöksége felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy dolgozzon ki feltáró véleményt a következő tárgyban:

A vízpolitika beépítése más szakpolitikákba.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2011. május 20-án elfogadta véleményét (előadó: An Le NOUAIL MARLIÈRE).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a 2011. június 15-i ülésnapon) 106 szavazattal 26 ellenében, 8 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések

1.1 A környezetvédelem és a mezőgazdaság, illetve az éghajlatváltozás hatásával összefüggő európai kihívások – az árvizek és aszályok váltakozó időszakai, melyek következtében károsodnak a vízforrások, a talaj és az infrastruktúrák, a gazdasági és társadalmi tevékenységek – terén szerzett szaktudását hangsúlyozva az EGSZB a környezetvédelmi, gazdasági és társadalmi szempontból felmerülő problémák egységes és ágazatokon átívelő megközelítését ajánlja.

1.2 Az EGSZB rendkívül fontosnak tartja, hogy az EU a vízügyi keretirányelven keresztül uniós vízpolitikát dolgozzon ki, és arra ösztönzi a tagállamokat és az uniós intézményeket, hogy ezt a politikát erősítsék meg, tekintetbe véve, hogy a víz két okból is elsődleges fontosságú a polgárok, az ipar és a mezőgazdaság, valamint a helyi önkormányzatok számára: egyfelől alapvetően az élethez nélkülözhetetlen jellege, másfelől a gazdasági, társadalmi és környezeti jellege miatt.

1.3 Ezért azt javasolja, hogy a vízügy minden uniós szakpolitikában kapjon központi szerepet.

1.4 A vidéki és a mezőgazdasági szereplőknek a KAP 2013 utáni jövőjéről folytatott vita időszakában fennálló szükségletei és konkrét kötelezettségei alapján az EGSZB azt ajánlja, hogy az első pillér pénzeszközeit egy *környezetvédelmi feltételelességi* ⁽¹⁾ mechanizmus keretében nagyobb mértékben kössék a vízügyi politikákhoz, és a második pillér agrár-környezetvédelmi intézkedéseit, valamint a vízvédelemre szánt támogatásokat olyan mértékben bővítsék, ami elegendő a termelők megnyeréséhez.

1.5 Mivel számos hajléktalan vagy rossz lakhatási körülmények között élő európai polgár még mindig nem jut ingyenesen

hozzáférhető folyó és/vagy ivóvízhez, az EGSZB hangsúlyozza a vízzel kapcsolatos kihívások jelentőségét a szegénység elleni küzdelemmel és az annak felszámolására irányuló törekvéssel kapcsolatban.

1.6 Az EGSZB kiemeli, hogy az európai környezetvédelmi politika – az EU stratégiáján, kereskedelmi, környezetvédelmi és fejlesztési megközelítésén keresztül, valamint azáltal, hogy az EU mind a saját területén (transznacionális vízgyűjtők), mind a külpolitikái révén részt vesz a globális környezetvédelmi stratégiákban – nemzetközi és Európán kívüli dimenzióval bír ⁽²⁾.

1.7 Arra ösztönzi a tagállamokat és az Európai Uniót, hogy ratifikálják az 1997-es ENSZ-egyezményt. ⁽³⁾

1.8 A belső piac szempontjából az alapvető jogok, az integráció, a társadalmi kohézió és az egészségügy olyan tényezők, amelyek megkövetelik egy olyan vízpolitika kihatásának és költségének alapos feltárását, amely nem építi be a társadalmi, környezetvédelmi és gazdasági dimenziókat.

1.9 Ehhez az integrációhoz össze kell hangolni a tagállamok különböző területi érdekei, valamint az általában érintett területek (foglalkoztatás, egészségügy, környezetvédelem, intenzív vagy biogazdálkodás, energia, területrendezés, közpolitikák finanszírozása stb.) és szereplők (egyéni és lakossági felhasználók és fogyasztók, ipari szereplők, mezőgazdasági termelők) között bevezetett stratégiákat.

⁽¹⁾ A támogatások visszafizetése a nitrátszennyezésekre, a vízminőségre, az európai vízügyi keretirányelvre vonatkozó uniós és nemzeti (átültetési) jogszabályok be nem tartása esetén, a szennyező fizet elv alapján stb.

⁽²⁾ Tájékoztató jelentés a következő tárgyban: *A tisztességes munka és a fenntartható fejlődés a földközi-tengeri térségben: az édesvíz-, a tengervíz- és a szennyvízkezelés ágazata.*

⁽³⁾ Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses [Egyezmény a nemzetközi vízi útvonalak nem hajózási célú hasznosításáról]
– http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf.

1.10 A vízgazdálkodás Európa-szerte hagyományosan kínálat- és ellátásorientált megközelítést követett. Napjainkban az EU-nak a megelőzés új eszközeit kell létrehoznia a vízforrásokat rövid távon veszélyeztető és károsító természeti, illetve az emberi tevékenységgel összefüggő katasztrófákkal szemben.

1.11 Tekintettel arra, hogy a talajokra és a növényekre alapvető szerep hárul a csapadékkal szembeni „ütközőzónaként”, az EGSZB arra kéri a Tanácsot, hogy ismét szorgalmazza a talajvédelmi irányelv elfogadását, az ugyanis nélkülözhetetlen a hatékony vízpolitikához. ⁽⁴⁾

1.12 Az EU-nak ki kell dolgoznia továbbá ezen erőforrások kezelésének fenntartható megközelítését is, és a forrásokkal szemben kíméletesebb keresletre is figyelmet kell fordítania annak érdekében, hogy a forrást a hatékonyabb felhasználás révén megőrizze és megóvja: ez a vízkivételek és az új technológiák használatának újfajta szervezésével érhető el.

1.13 Noha a vízciklus még nagyrészt természetes, az új technológiák által lehetővé tett mesterséges szakaszokat is tartalmaz már. Ezzel kapcsolatban nem szabad szem előtt téveszteni annak szükségességét, hogy a döntések demokratikusan szülessenek. Egy olyan, a vízkivételekkel kapcsolatos igazságosabb megközelítést kell találni, amely megfelel a követelményeknek, a gazdasági és az energetikai ágazatok közötti versenynek, az édesvíz ökoszisztémák megőrzése iránti szükségnek és az egyik alapvető polgári jog teljesítésével járó követelménynek.

1.14 A vízgyűjtők integrált kezelése alapvető fontosságú a források megőrzéséhez és kezeléséhez. Az EGSZB támogatja, hogy a különböző érdekelt felek részt vegyenek a regionális kihívásokra vonatkozó intézkedések meghatározásában és végrehajtásában, amelyekhez gyakran kompromisszumra van szükség a különböző érdekek és a különböző ágazatok között. Ilyen intézkedések érinthetik a következőket: várostervezés, áradások kiterjedési területei, földhasználat – különösen a mezőgazdasági földek használata –, ipari és energetikai szektor.

1.15 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy meg lehetne határozni az európai és nemzeti állami támogatások egy térségét, és ezt megfelelő – növelhető – pénzügyi forrásokkal lehetne ellátni azon támogatások összefogása érdekében, amelyek célja a kollektív területi közérdekről – mint a vizes élőhelyek helyreállítása vagy a biológiai sokféleség megőrzése – való gondoskodás; erre mindenekelőtt az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos állami támogatásokra vonatkozó európai uniós rendelkezések reformja kínál alkalmat. ⁽⁵⁾

1.16 A polgárok létfontosságú vízmennyiséghez való alapvető jogának biztosítása érdekében az EGSZB arra buzdítja a tagállamokat és a területi önkormányzatokat, hogy legyenek körültekintőek, és mind jogi, mind gazdasági téren javítsák az általános vagy közérdekű szolgáltatások átruházásának átláthatósági és átszarmaztathatósági feltételeivel – a köztulajdonnal, a bérbeadással, a díjszabással, az újrabefektetéssel, a műtárgyak karbantartásával – kapcsolatos követelményeket.

1.17 Figyelmeztet arra, hogy az emberi és társadalmi erőforrások kezeléséről szintén integrált módon kell előre gondoskodni: alap- és továbbképzés; képzési keretrendszer és a szakképzések elismerésének keretrendszere; előrelátó, átfogó és integrált gazdálkodás a nemek közötti egyenlőség dimenzióját is magában foglaló szakmai és földrajzi mobilitás elősegítése érdekében; adatbázis.

1.18 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a társadalmi párbeszédet olyan elemként integrálják, amely hozzájárul a vízszolgáltatás és a szennyvízelvezetés valamennyi szintjén felmerülő számtalan feladat biztosításához: mind a munkavállalók személyzeti szabályzataiban, mind a személyzet és a polgárok biztonsága érdekében.

1.19 A felhasználók tájékoztatása és a velük folytatott konzultáció területén a Gazdasági és Szociális Tanácsok – mindenhol, ahol léteznek ilyenek – reprezentativitásuk és függetlenségük, illetve a közmeghallgatások szervezésében való jártasságuk és az erre való képességük okán a konzultáció értékes segíti.

2. A vízpolitikával foglalkozó jogszabályok

2.1 A vízpolitika több problémakört érint: a vízforrások kezelését, megőrzését és kiaknázását, a vízzel kapcsolatos katasztrófák kezelését, a természeti környezet védelmét, a közegészségügyet.

2.2 Az alábbi lista a vízgazdálkodással kapcsolatos uniós jogszabályokat és a legrelevánsabb szakpolitikákat foglalja össze.

- 1970-es évek: első kezdeményezések
- 1976: a fürdővizek minőségéről szóló irányelv
- 1980: az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről szóló irányelv
- 1990-es évek: a jelentős szennyezési források problémájának kezelése a forrásnál
- 1991: a települési szennyvíz kezelése
- 1991: a mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezés
- 1996: a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése (IPPC-irányelv)
- 2000 óta: bővítés, koherencia, racionalizáció
- 2000: vízügyi keretirányelv, valamint a felszín alatti vizekről és az elsősorban az anyagokról szóló 2006-os, illetve 2008-as kapcsolódó irányelvek
- 2007: az árvízveszélyekről szóló irányelv
- 2007: közlemény a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről

⁽⁴⁾ COM(2006) 232 végleges – 2006/0086/COD; COM(2009) 665 végleges.

⁽⁵⁾ COM(2011) 146 végleges; az EGSZB „Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó uniós állami támogatási szabályok reformja” (Lásd e Hivatalos Lap 149 oldalát) sz. véleménye.

2.2.1 A vízügyi keretirányelv (2000/60/EK) a vízforrások „mindennapi” megóvása érdekében előírja a vízgyűjtők integrált kezelését, és bevezeti a vízgyűjtő fogalmát, továbbá lehetővé teszi a kontinentális és a parti tengervizek kezelésének integrálását.

2.2.2 A vízügyi keretirányelv előírja, hogy a vízgyűjtő kerületek szintjén bevezetett intézkedési programok révén 2015-ig jó vízminőséget (az indokolt eltérések lehetőségének fenntartásával) kell elérni, valamint azt, hogy a vizek állapota a jövőben ne romoljon tovább. Ezek az intézkedések a következők:

- a szennyezés megelőzése és csökkentése,
- a fenntartható vízhasználat előmozdítása,
- a környezet védelme,
- a vízi ökoszisztémák állapotának javítása, és az árvizek és aszályok hatásainak mérséklése.

2.2.3 Az irányelv a tagállamokat azzal bírta meg, hogy azonosítsák és osztályozzák a területükön lévő vízgyűjtőket, elemezzék azok jellemzőit, jelezzék a kockázatos helyzetű vízgyűjtőket, és vizsgálják meg az emberi tevékenységeknek a vízgyűjtő medencékre gyakorolt hatását. Vízgyűjtő-gazdálkodási terveket vezet be az állapotromlás és a szennyezés megelőzése, a vízgyűjtők javítása és helyreállítása érdekében mind a felszíni vizek, mind a felszín alatti vizek vagy a védett területek esetében. A veszélyes anyagok bevezetéséből és kibocsátásából eredő szennyezést szintén csökkenteni kell. E tekintetben a vízügyi keretirányelvet az elsőbbségi anyagokról szóló 2008-as irányelv egészíti ki.

2.2.4 A vízgyűjtők állapotának időszakos romlása tekintetében számos kivétel van. Nem minősül a keretirányelv megszegésének, ha az időszakos állapotromlás balesettel, természetes okkal vagy vis maiorral összefüggő rendkívüli és előre nem látható körülmények következménye. Ezeket a kivételeket a tagállamoknak indokolniuk és igazolniuk kell az Európai Bizottság előtt.

2.2.5 Az irányelv arra kötelezi a tagállamokat, hogy 2010-től olyan árpolitikát vezessenek be, amely a vízkivétel mennyiségével való arányosság, a „szennyező fizet” és a költségek megtérülésének elveit követve vonatkozik a különböző vízhasználókra (háztartások, mezőgazdaság, ipar stb.).

2.2.6 A tagállamoknak szankciórendszert kell bevezetniük az irányelv megsértése esetére, annak be nem tartása esetén pedig az Európai Bizottság jogsértési eljárást indíthat, és szankciókat szabhat ki. A jogsértési eljárások bonyolult rendszere azonban nem teszi lehetővé a büntetések szigorú alkalmazását, és ez a

szankciórendszer nem kellően visszatartó erejű. Ismételt elkövetés esetén exponenciális bírságot kellene javasolni (a bírság minden ismételt elkövetés esetén a kétszeresére nőne).

2.2.7 A REACH-rendelet – a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről és engedélyezéséről szóló rendelet – keretében elvégzett munka és a legjelentősebb szennyezőanyagok listája hozzájárul a vízben tartósan megmaradó szennyezőanyagok diszperziójának csökkentéséhez és a vízi ökoszisztémák védelméhez, csökkentve ezzel a közegészségügyi kockázatokat.

2.3 Az Európai Bizottság a közös agrárpolitika állapotfelmérése keretében foglalkozik a víz problémájával

2.3.1 Az „állapotfelmérés” bevezette azt a kötelezettséget, hogy a vízfolyások mentén – ahol korlátozott a növényvédő szerek használata – védelmi sávokat kell kialakítani, és a pénzeszközök egy részét a vízhiány elleni küzdelemre kell fordítani. Ezen intézkedések alkalmazását biztosítani kell. Szintén fontos, hogy hatástanulmányok készüljenek a bioüzemanyagok vagy a biomassza előállítás során felhasznált vízmennyiségről.

2.4 Az árvíz kockázatok értékeléséről és kezeléséről szóló irányelv a forrás természeti katasztrófa esetén történő megóvásával foglalkozik ⁽⁶⁾

2.4.1 Az árvíz kockázatok értékeléséről és kezeléséről szóló 2007/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmében a tagállamoknak el kell készíteniük az ezzel a területtel kapcsolatos veszélyek és kockázatok térképét, és ez utóbbiak csökkentése céljából árvíz kockázat-kezelési terveket kell létrehozniuk. Az irányelv előírja továbbá, hogy a végrehajtása során mindvégig határokon átnyúló együttműködést és információcserét kell folytatni a határokon átnyúló közös vízgyűjtő kerületekben.

2.5 Természeti katasztrófák esetén az Európai Unió Szolidaritási Alapja kártalanítja az áldozatokat

2.5.1 Egyik véleményében ⁽⁷⁾ az EGSZB kiemelte azokat az elemeket, amelyekkel az Alap működése javítható. A javaslat 4. cikkében felsorolt támogatható műveletekre vonatkozó kritériumok ugyanis túlságosan megszorítóak, és bizonyos típusú károkat nem vesznek figyelembe. A vélemény hangsúlyozza, hogy az alapot a helyzetek halmozódása vagy folyamatossá válása által előidézett katasztrófa esetén is mozgósítani kell. Az ilyen katasztrófák – például az aszályok vagy a hóhullámok – a környezet olyan változásaihoz vezetnek, amelyekért az Unió összes tagállama felelős. A vélemény szerint a vízellátást és az infrastruktúrák működését az EUSZA-ból kellene fedezni, még akkor is, ha a katasztrófát nem egy hirtelen bekövetkező esemény idézte elő.

⁽⁶⁾ HL C 195., 2006.8.18., 20. o.

⁽⁷⁾ HL C 28., 2006.2.3., 69. o.

2.6 A környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 2008/1/EK IPPC-irányelv meghatározza az ipari és agrár-ipari termelő létesítmények telepítésének keretét. ⁽⁸⁾

2.6.1 Az irányelv elméletileg a rendelkezésre álló legjobb technológiák használatára kötelezi az ipari létesítményeket. Nyilvánvalóan nem tartozik az európai vízpolitika legjelentősebb eszközei közé, ugyanakkor a közelmúltban, Magyarországon történt vörösiszap-áradás, amely Ajka környékén beszennyezte a talajt és a folyókat, és a Dunát is elérte, felhívta a figyelmet a környezet és a vízfolyások védelmének különböző kérdéseire, a katasztrófák áldozatainak ellátására és kártalanítására, valamint a vízpolitikák végrehajtásakor szükséges körülményekre. Márpedig konkrétan a Duna 3 019 kilométer hosszú folyama mentén közel 150 olyan üzem található, amely a WWF véleménye szerint „időzített bombának” minősül. ⁽⁹⁾ Az alumíniumgyártás melléktermékeként visszamaradó anyagot, a vörös iszapot nem kezelték, holott az ezt lehetővé tevő technológia létezik – sőt, máshol alkalmazzák is –, és segítségével jelentősen csökkenthető a visszamaradó anyagban lévő 96 %-nyi lúg aránya. Sokan megelégszenek azzal, hogy hulladékaikat – valódi szennyezésmegelőzés helyett – olyan tárolómedencében tárolják, amelyek gyakran nem rendelkeznek a termelésnek megfelelő tárolókapacitással. ⁽¹⁰⁾ A rendelkezésre álló leghatékonyabb technikákkal történő kezelésre vonatkozó kötelezettség sikerrel egészítheti ki a tárolási infrastruktúrákat azáltal, hogy azokat jobbra, biztonságosabbá és megfelelően méretezetté teszi.

2.7 A vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló irányelv (90/531/EGK és 93/38/EGK) meghatározza a vízforrások állami vagy magánszolgáltatók általi kiaknázásának keretét, és rögzíti a szerződések odaítélésének feltételeit

2.7.1 A csatlakozás előtti időszakban a tagjelölt országoktól azt kérték, hogy iparukat hozzák az európai normáknak megfelelő szintre. Több ország hajtott végre jogszabály-módosítást, viszont ehhez egyes küszöbértékeket csökkentett és egyes környezetvédelmi problémákat minimalizált.

2.7.2 Ezért fontosnak tartjuk, hogy a polgároknak a vízhez és a szennyvízelvezetéshez való hozzáféréssel kapcsolatos jobb tájékoztatása és nagyobb biztonsága érdekében az EU és a tagállamok megerősítsék az uniós jogszabályok betartására irányuló végrehajtási eszközöket.

2.8 Éghajlatváltozás és árvizek

2.8.1 A közelmúltban Európa-szerte bekövetkezett áradások nyomán számos kérdés vetődik fel az árvizek megelőzésével kapcsolatban. Az Európai Unió rendelkezik pénzeszközökkel a természeti katasztrófák meggátolására, viszont paradox módon nem rendelkezik eszközökkel a szándékos vagy hanyag emberi

viselkedésből eredő katasztrófák kockázatainak megakadályozására vagy megelőzésére. Ahhoz, hogy az árvizek megelőzésével kapcsolatos politikák hatékonysága teljes legyen, átfogóbb területrendezési, infrastrukturális, az ökoszisztémák védelmére, az éghajlatváltozás elleni küzdelemre irányuló politikákba kellene azokat beépíteni. ⁽¹¹⁾

2.9 Határokon átnyúló együttműködés: Saar-vidék és Lotaringia példája a Blies alsó szakaszának medencéjében

2.9.1 Több szereplő közötti régióközi együttműködés került bevezetésre a határokon átnyúló árvízi partnerség elindítása érdekében „Az árvizek és az alacsony vízállások kezelése a Mosel és a Saar folyó vízgyűjtő területén – FLOW MS” elnevezésű Interreg IV/A program keretében. A megállapodás tárgyalásán a Mosel és a Saar védelmével foglalkozó nemzetközi bizottságok (CIPMS) mellett a Saar-vidék környezetvédelmi, energiaügyi és közlekedési minisztériuma (MUEV), a lotaringiai régió prefektúrája, Sarreguemesin alprefektúrája, továbbá négy német és öt francia település vett részt. A cél az, hogy a megelőzésre irányuló közös erőfeszítések és a rendszeres tapasztalatcserék segítségével küzdjenek az áradások ellen. Ez a riasztási és beavatkozási tervek jobb összehangolását, illetve a településrendezésnek az árvíz-kockázatokhoz történő igazítását jelenti.

2.9.2 A Blies alsó szakaszával kapcsolatos együttműködés célja az árterek és az árvíz-kockázatok térképeinek elkészítése, e kockázatok értékelése és olyan ajánlások kidolgozása, amelyek később árvíz-kockázat-kezelési tervek formájában konkretizálódnak.

2.9.3 A folyók nem állnak meg az országhatároknál. A források *upstream* kezelésében elengedhetetlenek a helyi kezdeményezések, ahogyan ezt néhány példa is tanúsítja. Határokon átnyúló együttműködés van kialakulóban a Rajna, az Odera, a Maas, a Duna, a Saar, a Mosel és az Elba folyamvidékein: a part menti országok intézményeket hoznak létre az árvíz-kockázat-kezelés, valamint a határokon átnyúló védelmi tervek összehangolt megközelítésének biztosítására.

2.9.4 Ezt szemlélteti a Majna mellékfolyójának, a Semois folyónak a medencéje Belgium és Franciaország között. A megelőző intézkedések és a jogszabályok közötti különbségek ellenére 2002-ben közös cselekvési tervet vezettek be a felső szakasról (Belgium) az alsó szakaszra (Franciaország) érkező árvizek elleni küzdelem érdekében. A transzeurópai együttműködés ösztönzésére irányuló, Franciaországra, a vallon régióra és Flandriára vonatkozó Interreg III pénzügyi program (2002–2006) lehetővé tette, hogy egy „folyami szerződésen” keresztül (amely egy, a részvételen alapuló vízgazdálkodási eszköz) közös fellépésben egyesítsék a határ két oldalán kezdeményezett árvíz-megelőzési tevékenységeket.

2.9.5 Más projektek – mint az EUROTAS vagy a határokon átnyúló Duna- vagy balti-tengeri stratégiák – célja több országgal közös módszerek kidolgozása a hosszú távú árvíz-kockázat-kezelés és a valós idejű árvíz-megelőzés vagy az édesvízi források megőrzése területén.

⁽⁸⁾ HL C 182., 2009.8.4., 46.o. HL C 97., 2007.4.28., 12. o. HL C 80., 2004.3.30., 29. o.

⁽⁹⁾ WWF/Usine Nouvelle, 2010.10.21.

⁽¹⁰⁾ (A franciaországi Ivry-ben található SANOFI AVENTIS évekig bocsátott szennyező anyagokat – köztük erősen rákkeltő benzolt – a SIAAP csatornahálózatába azért, mert a tárolómedencék alulméretezettek voltak.)

⁽¹¹⁾ HL C 195., 2006.8.18., 20. o.

2.9.6 Tehát lehetségesnek, szükségesnek és célszerűnek tűnik, hogy az együttműködési kezdeményezéseket a helyi önkormányzatok szintjén határozzák meg, és hogy ezt követően az Európai Unió politikai és pénzügyi értelemben is támogassa azokat.

3. A helyi önkormányzatok és a civil társadalom helye és szerepe

Számtalan olyan terület van, ahol az uniós polgárokat közvetlenül érinti az uniós vízpolitika integrációja:

3.1 A vízgazdálkodás és a katasztrófakezelés hatása a lakosságra

3.1.1 A vízkészletek szűkössége, a hosszú aszályok és az árvizek váltakozó időszakai vagy a vízszennyezések súlyos következményekkel járnak, gazdasági és társadalmi gondokat idéznek elő, és gazdasági (többek között a mezőgazdasági) tevékenységek megszűnéséhez, munkahelyek leépítéséhez és ezért a lakosság elvándorlásához, valamint a területek legyengüléséhez vezethetnek.

3.1.2 A víz vegyi szennyezés elleni védelme alapvető fontosságú. Az emberek, a növény- és állatvilág egészsége, valamint a vegyi elemek élelmiszerláncban keresztüli átvitele függ ettől. Fontos, hogy a tiltott vagy szabályozottan használható szennyezőanyagok listáját az elsőbbségi anyagokról szóló irányelvben meghatározottak szerint rendszeresen felülvizsgálják. Ehhez – ahogyan azt az EGSZB a korábbi véleményeiben⁽¹²⁾ is hangsúlyozta – partnerségben kell együttműködni a mezőgazdasági termelőkkel, az ipari szereplőkkel és a környezetvédelmi egyesületekkel az új termékek használatának szabályozása és a használati küszöbértékek megállapítása érdekében.

3.2 A víz különböző felhasználási területei

3.2.1 A vízforrások kiaknázása és szennyezettsége az ipari, az idegenforgalmi és a mezőgazdasági ágazatokat is érinti. A folyami vagy tengeri területek gyorsuló urbanizációja szintén nyomást gyakorol erre a sérülékeny környezetre. Az Európai Unióban az energiatermelés az összes vízkivétel 44 %-át teszi ki, melyet elsősorban hűtésre használnak. A vízkivétel 24 %-át a mezőgazdaságban, 21 %-át a lakosság ellátására és 11 %-át ipari célokra használják. Ezek a számok azonban elfedik, hogy a vízfelhasználás régióként változó. Európa déli részén például a vízkivétel több mint felét, egyes régiókban pedig több mint 80 %-át a mezőgazdaság teszi ki, míg Európa nyugati részén a kivett víz több mint felét energiatermelésre és hűtésre használják.⁽¹³⁾

3.2.2 Felszínre kerülnek a vízforrás-gazdálkodás és a villamosenergia-termelés közötti függőségi kapcsolatok, és ezeket az Európai Uniónak mérlegelnie kell. Az energiatermelésre kivett víznek csak egy rendkívül kis hányadát fogyasztják el, a legnagyobb részét magasabb hőmérsékleten visszabocsátják. A vízrendszerek megőrzésének nagy a téje. Léteznek ugyan a

villamosenergia-termelésre felhasznált vízmennyiség csökkentését vagy hatékony visszanyerését lehetővé tevő technológiák, de többletköltségük miatt azokat nem feltétlenül alkalmazzák. Ezért nem csupán az ezzel a témával kapcsolatos K+F-tevékenység pénzügyi ösztönzésére és ezen új technológiák használatának támogatására van szükség, hanem a beruházásokról és hozamaik környezetvédelmi, társadalmi és gazdasági fenntarthatóságáról folytatott gondolkodást is be kell építeni.

3.2.3 A mezőgazdasági földek használatának gyakorlati módjai és a várostervezés nagy hatással lehetnek a vízhiányra. Az ellenőrizetlen felhasználás fokozza a felszín alatti vagy a felszíni vizek kiaknázását, visszafordíthatatlanul károsíthatja a környezetet, és nem életképes társadalmi-gazdasági ciklust hozhat létre, ami az élelmezés- és energiabiztonságra, valamint a társadalmi stabilitásra nézve is kockázatokkal jár. Több vizes élőhelyet, természetes ártéri erdőt vagy síkságot csapoltak le vagy vettek körül töltéssel, továbbá szabályozó vagy árvízvédelmi műveket vagy csatornákat építettek az urbanizáció, a mezőgazdaság és az energiakereslet támogatása céljából.⁽¹⁴⁾ A jövőbeli területrendezési politikáknak a vízzel kapcsolatos követelményeket is magukban kell foglalniuk.

3.3 A kereslet kézben tartása, valamint tartós és fenntartható kínálat javasolása

3.3.1 A háztartások vízigényét egy sor tényező befolyásolja: a népesség és a háztartások száma, az urbanizáció, az idegenforgalom, a jövedelem, a technológia és a fogyasztói magatartás. Ezenfelül az elosztó és ellátó hálózatok „szívárgásai” is kulcsszerepet játszanak a végfelhasználókhoz eljutó vízmennyiség meghatározásában. Ezek mértékét csökkenteni kell, ahol arra szükség van. Az elosztó hálózatok, továbbá a szennyvízkezelő infrastruktúrák fenntartásához és fejlesztéséhez beruházásokra van szükség. 2006-ban a 25 tagú EU népességének 10 %-a még mindig nem volt szennyvízgyűjtő rendszerhez csatlakoztatva – az egyes országok között ezen a téren is jelentős eltérések mutatkoznak.⁽¹⁵⁾

3.3.2 Az idegenforgalom szintén jelentős mértékben növelheti a vízfogyasztást, különösen a nyári szünidő hónapjaiban és legfőképpen délen, az európai tengerparton, ahol a régiók már most is jelentős vízhiánynak vannak kitéve. A fogyasztók tudatosságának fokozása főként a forrásmegőrzés érdekében hozott más intézkedések kiegészítéseként történik.

3.3.3 Előírások és függetlenség: A szennyvíz mezőgazdaságban történő újrafelhasználása a fenntartható forrás-gazdálkodás egyik fontos tényezője lehet, és más forrásokhoz hasonlóan érdemes azt közegészségügyi szempontból biztonságossá tenni olyan egészségügyi előírások meghatározása és ellenőrzése révén, amelyeket a jogalkotó átlátható módon állapít meg, a hitelesített vagy állami ellenőrző intézmények pedig teljes függetlenséget élvezve ellenőriznek.

⁽¹²⁾ HL C 97., 2007.4.28., 3. o.

⁽¹³⁾ Water resources across Europe – confronting water scarcity and drought [„Az európai vízkészletek – felkészülés a vízhiányra és az aszályokra”] – az Európai Környezetvédelmi Ügynökség jelentése. ISSN 1725-9177, 2009. február.

⁽¹⁴⁾ „Európai környezet – Helyzetkép és kitekintés 2010” – Európai Környezetvédelmi Ügynökség, SOER 2010.

⁽¹⁵⁾ SOER, 103. oldal; az Európai Környezetvédelmi Ügynökség jelentése, 5. oldal; az Eurostat 2006-os sajtóközleménye.

3.4 A civil társadalom szerepe az uniós vízpolitikákban

3.4.1 Az Európai Unió Tanácsa még az ENSZ Közgyűlésének 2010. július 26-i határozata⁽¹⁶⁾ előtt, 2010. március 22-én bejelentette, hogy az EU 27 tagállama elismeri a vízhez és a szennyvízelvezetéshez való jogot; és emlékeztetett arra, hogy „minden államnak emberi jogi kötelességei vannak az ivóvízhez való hozzáféréssel kapcsolatban”; valamint úgy vélte, hogy „emberi jogi kötelességek állnak fenn az ivóvízhez és a szennyvízelvezetéshez való hozzáféréssel kapcsolatban, és hogy e kötelességek szorosan kapcsolódnak az olyan emberi jogokhoz, mint a lakhatáshoz, a táplálkozáshoz és az egészséghez való jog”.

3.4.2 A civil társadalomnak a vízre vonatkozó adatokkal kapcsolatos tájékoztatáshoz való joga alapvető fontosságú. 1999-ben Berlin tartomány a Veolia és a német RWE konglomerátum részére privatizálta a vízszolgáltató vállalatát, aminek következtében a felhasználói díjak emelkedtek. Az érdekelt felek között létrejött átruházási szerződéseket és azok záradékait titokban tartották. Lakossági kezdeményezésre szerveződött meg a „Berliner Wassertisch” elnevezésű csoport, amelynek sikerült a népszavazási eljárás elindításához elegendő aláírást összegyűjtenie. A népszavazáson 27 %-os részvételi arány mellett a szavazók 98 %-a szavazott a titkos szerződések nyilvánosságra hozatala, majd hatályon kívül helyezése mellett. E kezdeményezést követően a nyilvánosságra hozott szerződések részleteiből kiderült, hogy a két társaság részvényeseinek nyereségét egy kompenzációs rendszerrel garantálták. Berlin tartomány tehát (közpénzből) biztosította a vállalatok nyereségét azokban az években, amikor az nem érte el a titkos záradékokban rögzített összegeket. Európában egyre több helyi önkormányzat használja ki a magánvállalatokkal kötött átruházási szerződések lejártát arra, hogy újra önkormányzati hatáskörbe vonja a vízszolgáltatásokat. Egyes önkormányzatok – és nem is a legkisebbek – kezét azonban annyira megkötötték az eredetileg meghatározott és jogilag egyenlőtlen feltételek mellett kötött szerződések, hogy

kénytelenek voltak megtartani a magánszolgáltatók részesedését.⁽¹⁷⁾ Az általános vagy közérdekű szolgáltatások átruházásának átláthatósági és átszámoltathatósági feltételeit elsősorban a következő szempontok vizsgálatával lehet javítani:

- vízgazdálkodás: a nyereségek visszaforgatása a hálózatok karbantartásába és korszerűsítésébe;
- a magán- és állami piacra való belépéssel kapcsolatos beruházások jellemzői és nagy volumene nem vezethet monopóliumhelyzetek kialakulásához és/vagy kartellek létrejöttéhez;
- a legnagyobb vízszolgáltató magántársaságok finanszírozása zömmel állami finanszírozásokból áll; ⁽¹⁸⁾
- az alkalmazottak munka-, foglalkoztatási és biztonsági feltételei; megfelelő számú, képzett és szakképzett nőre és férfire van és lesz szükség, akik munkavállalói jogviszony keretében közalkalmazotti jogállást élveznek a vízügy, a szennyvízelvezetés, az ellenőrzés, a jogsértések megszüntetése, a kutatás stb. területén, és akik mindannyian, minden szinten garanciát jelentenek a felmerülő sokféle feladat összeségének biztosítására;
- a felhasználók tájékoztatása és a velük folytatott konzultáció; a Gazdasági és Szociális Tanácsok – mindenhol, ahol léteznek ilyenek – a reprezentativitásuk, illetve a közmeghallgatások szervezésében való jártasságuk és az erre való képességük miatt értékes segítői a konzultációnak.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Az ENSZ Közgyűlésének határozata: „A vízhez és higiéniahoz fűződő emberi jog.” 2010. július 26., A/64/L.63/Rev.1, lásd: http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/UNGA_Resolution_HR_to_Water.pdf

⁽¹⁷⁾ Public Citizen: „Vízügyi kampány mindenki számára”.

— Veolia Environnement: Egy vállalati profil. A Public Citizen által a „Vízügyi kampány mindenki számára” keretében készített különjelentés (<http://documents.foodandwaterwatch.org/Vivendi05.pdf>), és

— a berlini vízprivatizáció titkos szerződését a berlini *Die Tageszeitung* (TAZ) napilap 2010. október 30-i, szombati számában hozták nyilvánosságra: <http://www.taz.de/1/zukunft/wirtschaft/artikel/1/die-raeuberische-wasser-privatisierung>.

⁽¹⁸⁾ <http://www.psiru.org/reports/2010-W-EWCS.doc>.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az EU szerepe és kapcsolatai Közép-Ázsiával, valamint a civil társadalom hozzájárulása

(2011/C 248/08)

Előadó: **Jonathan PEEL**

2010. szeptember 15–16-i plenáris ülésén az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy eljárási szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése értelmében saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

Az EU szerepe és kapcsolatai Közép-Ázsiával, valamint a civil társadalom hozzájárulása.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Külkapcsolatok” szekció 2011. május 25-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a június 16-i ülésnapon) 112 szavazattal 5 ellenében, 12 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Európától eltérően az öt közép-ázsiai állam körében alig tapasztalható a regionális összetartozás érzése. Az EGSZB sürgeti az Európai Bizottságot és a többi uniós intézményt, hogy tegyenek további erőfeszítéseket a sokkal hangsúlyosabb regionális identitás és integráció érdekében, bátorítsák az egyes államokat a szomszédjaikkal való szorosabb együttműködésre, csökkentve így az etnikai és területi kérdésekhez kapcsolódó problémákat, és utat nyitva a nagyobb és fenntarthatóbb gazdasági és társadalmi fejlődés előtt.

1.1.1 Az EGSZB-nek meggyőződése, hogy égető szükség van egy átfogó, koherens és koordinált uniós stratégiára az EU és a közép-ázsiai országok civil társadalmi közötti hatékony kapcsolatok építése és fejlesztése érdekében. E kapcsolatok intenzitása jelenleg rendkívül alacsony. Első lépésként egy sokkal magasabb szintű uniós diplomáciai képviseletet kell kiépíteni.

1.1.2 Fontos az uniós intézmények körében fellelhető tapasztalatok minél teljesebb felhasználása, nem utolsósorban a Lisszaboni Szerződés 11. cikkének szellemében. Felkérjük ezért az Európai Külügyi Szolgálatot, hogy ott, ahol lehetséges, működjön együtt az EGSZB-vel. Ennek az együttműködésnek kiemelt területe lehetne a kapacitásépítés, tekintettel a máshol (pl. a Balkánon és Latin-Amerikában) szerzett tapasztalatainkra.

1.1.3 Javasoljuk, hogy az EGSZB bevonásával az Európai Külügyi Szolgálat építsen ki egy formális mechanizmust, először is az egyes államokban működő fő civil társadalmi partnerek – köztük a független vállalati és szakszervezeti partnerek – világosabb meghatározásának támogatására, másodsor pedig az új, feltörekvő civil társadalmi szervezetek azonosításának az elősegítésére, illetve fejlődésük támogatására. E célkitűzések előmozdítása érdekében egy kis létszámú EGSZB-delegációnak kellene Közép-Ázsiába utaznia.

1.1.4 Az EGSZB határozottan támogatja az emberi jogokról folytatott párbeszéd jól strukturált uniós folyamatát, amely az EU közép-ázsiai stratégiájának korai, kedvező eredménye. Mely csalódottságának ad azonban hangot amiatt, hogy mindeddig nem vonták be e folyamatba. Ennek orvoslását fő prioritásként kell kezelni.

1.1.5 Arra való tekintettel, hogy a lakosság túlnyomó része a 25 év alatti korosztályhoz tartozik, a sokkal mélyebb személyes kapcsolatok kiépítésére irányuló erőfeszítéseknek magukban kell foglalniuk a szorosabb ifjúsági és oktatási kapcsolatokat, valamint az Erasmus Mundus program mindkét fél általi nagyobb mértékű alkalmazásának ösztönzését. Ide kellene, hogy tartozzon az oktatási célra történő vízumkiadás felgyorsítása, a legtehetségesebb közép-ázsiai diákok számára nyújtott díjkezelvény, az angol nyelvű tankönyvek támogatása, a nyári egyetemek rendezése, valamint az egyetemi és középiskolai szintű partnerségek kialakítása is.

1.2 Az emberi jogok szélesebb kérdésköre szorosan összefügg a civil társadalom nagyobb szerepének ösztönzésével. Olyan kulcsfontosságú terület ez, ahol Európa támogatást nyújthat és ezt hatékonyan meg is teszi, miközben Közép-Ázsia országai független útjukat járják. A ténylegesen a figyelem középpontjában álló kérdéseket azonban egyeztetni kell, és a kulturális hagyományokat is figyelembe kell venni. A folyamatosan fennálló problémák ellenére mind az öt állam ratifikálta a 8 alapvető ILO-egyezményt (a két kivétel ismertetésére az 5.4.1. pontban kerül sor). A kölcsönös bizalom kiépítésének gyakorlati útját jelenti annak meghatározása, hogy ezeknek és más kötelezettségeknek a teljesítésében Európa miként és hol segítheti Közép-Ázsiát.

1.2.1 Az EGSZB erőteljesen támogatja az öt országgal kötendő esetleges kereskedelmi megállapodásokra vonatkozó kezdeményezéseket is. Ezzel összefüggésben, és összhangban a közelmúltbeli más uniós kereskedelmi megállapodásokkal, minden esetben egy civil társadalmi fórum felállítását sürgetjük, amely a fenntartható fejlődéssel is foglalkozik majd, ismételten lehetőséget nyújtva az EGSZB tapasztalatainak megosztására.

1.3 Kiemelt jelentőséggel bír e vonatkozásban az élelmezés-biztonságnak, a vízellátás biztonságának és az energiaellátásnak a kapcsolódó, de sok nehézséget felvető kérdése. Javasoljuk, hogy e súlyos problémák holisztikus kezelésének érdekében az EU játsszon nagyobb szerepet az öt állam együttműködésének bátorításában. Az Európai Bizottságnak tisztázni kell, hogy e kérdések mennyire függenek össze. A vízellátás és az élelmezés biztonságának területén Európa pozitív tapasztalatokat szerzett más országok segítségével, és ezt itt is teljes mértékben ki kellene használni a mélyebb bizalom kiépítésére.

1.4 Az EGSZB ajánlja, hogy a jövőbeli kereskedelmi tárgyalások vonatkozásában már korábban jelzettekhez ⁽¹⁾ hasonlóan, az Európai Bizottság a GSP Plus rendszere által felsorolt 27 egyezményt használja egyrészt a Közép-Ázsiával folytatott szélesebb körű, nem az energiával kapcsolatos kereskedelme fejlesztésének, másrészt pedig – amennyiben erre szükség van – a kereskedelemmel kapcsolatos technikai segítségnyújtás (TRTA) intézkedéseinek kiindulópontjául.

1.5 Az EGSZB azt javasolja, hogy az EU közép-ázsiai kapcsolatait az EU Oroszországgal, Kínával és Törökországgal fenn tartott kapcsolatai alapján megvalósuló szoros és kölcsönös tájékoztatás keretében fejlesszék. Az Iránnal szemben életbe léptetett szankciók fennmaradásáig ezt az országot nem kell az együttműködésbe bevonni.

1.6 A közép-ázsiai államok jelentős potenciális energiatartalékokkal rendelkeznek, amelyek további és kiegészítő (nem alternatív) energiaforrást jelentenek Európa számára, bár a tranzit és a szállítás körülményei miatt nehezebb formában. Fontos, hogy ezeknek a kapcsolatoknak az életképessége gyakorlati és gazdasági indokokon alapuljon.

1.7 Közép-Ázsia nem válhat az európai közlekedési és tranzit kapcsolatok végállomásává, inkább a Kínába és annál is messzebb vezető út állomásaként kell rá tekinteni. Egymáshoz kell igazítani Kína és az EU tervezett közlekedési folyosóit. A régi Selyemutat kereskedelmi és energetikai „autópályává” kellene fejleszteni.

2. Bevezetés

2.1 Bár területét tekintve Kazahsztán a kilencedik legnagyobb ország, Közép-Ázsia öt országának (Kazahsztán, Kirgizisztán, Üzbegisztán, Türkmenisztán és Tádzsikisztán) együttes lakossága csak kb. 61 millió fő – ugyanannyi, mint önmagában az Egyesült Királyságé, Franciaországé vagy Olaszországé.

2.2 Alapvető annak figyelembevétele, hogy ezek az országok valójában új államok, amelyek még mindig jelentős mértékben változnak. Bár függetlenek és teljes mértékben elismertek, területük a Szovjetunió szétesése nyomán alakult ki. Egyikükben sem jött létre jelentős „nemzeti felszabadító mozgalom”. Új és független vezetői rétegként mindegyikükben a korábbi szovjet politikai elit került hatalomra. Ez a közös háttér pozitív elem marad a regionális kohézió előmozdításában, amely elenyésző mértékű és messze áll az Európa-szerte tapasztalttól. Az EU ebben a régióban is ösztönzi a regionális kohézió elgondolását.

2.3 Ezen túlmenően ezek az országok olyan határokon belül jöttek létre, amelyeket nem saját maguk állapítottak meg, és amelyek nem a természetes határokon alapulnak. Kívülálló határozták meg ezeket, szovjet tagköztársaságokká változtatva az országokat és etnikai feszültségeket kelteve. Legutóbb épp Kirgizisztán szolgáltatott erre példát, ahol az üzbég kisebbség került nyomás alá. Mindez komoly lehetőséget jelent az EU számára, hogy átadja a nemzeti feszültségek kezelése terén szerzett tapasztalatait.

2.4 Ezeknek az államoknak egy további öröksége a tervezettség, amelynek fenntartásában a jelenleg uralkodó elit érdekeltnek mutatkozik. A mélyen gyökerező bűnultságot tovább bonyolította a régi nemzetközi stratégiai versengések újjáéledése (nem utolsósorban az Afganisztánhoz és Iránhoz való közelség miatt), amelyek mostanra viszont már alapvetően gazdasági jellegűvé is váltak a még nem számszerűsített természetes energiaforrások – elsősorban a kőolaj és (főleg Türkmenisztánban) a földgáz – felfedezése miatt.

2.4.1 A régióban (Kazahsztánban) már látható a hatalom családi utódlása kérdésének megjelenése. A régi szovjet némenklatúra közigazgatási infrastruktúrája jelenleg már inkább törzsi/családi némenklatúráként írható le. A semlegesebb közigazgatás kiépítésének támogatása egy másik olyan potenciális terület, ahol az EU civil társadalmi és kormányzati programjainak keretén belül segítséget nyújthat.

2.5 Mielőtt a tizenkilencedik században orosz uralom alá került, Közép-Ázsia egy sor egzotikus nevű, függetlenségükhöz ragaszkodó moszlim kánstát és emirátust foglalt magában, ideértve Buharát és Hivát, amelyek az őket körülvevő hatalmas sivatagi területek miatt távoliakká számítottak. A tizennegyedik században Timur Lenk hatalmas birodalmat épített fel, melynek központja Szamarkand volt, míg a lakosság részben Dzsingisz Kán seregeinek és az Arany Hordának a leszármazottja. Ugyan csak említésre érdemes e terület kiemelkedő tudományos hagyománya, különösképpen a csillagászat területén, amely a Timur Lenk unokája, Ulug bég által az 1420-as években alapított csillagvizsgálóhoz vezethető vissza. Kazahsztán napjainkban is nagymértékben részt vesz az űrprogramban.

3. Egy új Nagy Játzsma?

3.1 Ahogy már említésre került, barátságtalan fekvése ellenére Közép-Ázsia stratégiai szempontból kiemelkedő jelentőségűvé vált. Emlékeztetve a tizenkilencedik századi „Nagy Játzsma” (amikor a brit és orosz hatalmi törekvések közötti konfliktus színpada volt), Kelet-Ázsia mellett valószínűleg újra ez az a területe a világnak, ahol a legtöbb jelentős érdekütközés várható.

3.2 A több mint egy évszázados orosz uralom miatt az orosz befolyás természetesen nagyon erős ezen a területen. Az orosz a közös nyelv, továbbra is erősek a gazdasági kapcsolatok, és Oroszország úgy véli, hogy ez a régió természetes része befolyási övezetének. 2010-ben Kazahsztán vámuniót hozott létre Oroszországgal (és Fehéroroszországgal), amit a régió többi országa érdeklődéssel figyelt. Kirgizisztán mint egyetlen WTO-tag számára azonban ez problémás lehet. Üzbegisztán és Türkmenisztán ugyanakkor a többiekénél sokkal bizalmasabban szemléli a kapcsolatok újjáépítését Oroszországgal.

3.3 A fejlesztések területén **Kínának** is jelentős szerepe van, ennek hivatalos kifejezési formája tagsága a Sanghaji Együttműködési Szervezetben (amelynek Oroszország és Irán is tagja). Kínának stratégiai energetikai érdekei vannak – 2010-ben rekordidő alatt építettek ki egy Türkmenisztánból induló, Üzbegisztánon és Kazahsztánon keresztül vezető gázvezetékét,

⁽¹⁾ HL C 211., 2008.8.19., 82. o.

amelyet teljes mértékben összekötnek majd a kínai belöldi energiahálózattal. Kína nagymértékben érdekelt a Nyugat felé vezető és Közép-Ázsián áthaladó stratégiai vasúti és közúti folyosók építésében is, ezeket azonban még nem igazították a kelet felé vezető európai közlekedési folyosókhoz. Ezt a problémát orvosolni kell. A már turistaútvonalnak számító régi Selyemutat kereskedelmi és energetikai útvonalként ugyancsak nyereségesen lehetne fejleszteni.

3.4 Közvetlen szomszédként Irán és Afganisztán ugyancsak szorosan érintett, ezek Tádzsikisztánhoz hasonlóan perzsával rokon nyelvet beszélő országok, ahol a közelmúltban az iszlám fundamentalizmus megnyilvánulásaival lehetett találkozni. Jelenleg valamennyi közép-ázsiai ország szoros ellenőrzés alatt tartja a vallásos hevületet, de ez mégis fokozódik. Az iszlám beavatkozás az 1990-es tádzsik civil háborúban is szerepet játszott, sokan tartanak ennek visszatérésétől. A nukleáris kérdésekre visszavezethető szankciók miatt Irán számára a türkmén kapcsolatok különösen fontosak, itt is egy stratégiai gázvezeték épül. Az Afganisztánból induló kábítószer-csempészet egyre komolyabb probléma, e tekintetben azonban főként a nyugati végfelhasználással kell foglalkozni: a szegény és korrumpálható helyi hivatalnokok kábítószer-csempészet elleni fellépésre való ösztönzése mellett az európai (és amerikai) illegális piac korlátozásának és csökkentésének is a megoldás részévé kell válnia.

3.5 **Törökországnak** ugyancsak nagy befolyása van a régióban, ahol a tádzsikokat kivéve türk népek élnek, rokonságban álló nyelvekkel. Közvetlenül a Szovjetunió felbomlását követően Törökország fontos szerepet játszott, és a kezdeti visszaesést követően újra erőteljesebben hallatja a hangját. Törökország a nyugat felé haladó energiavezetékek kulcsfontosságú állomása lesz.

3.6 Az **Amerikai Egyesült Államok** szerepe is jelentős a régióban, nem utolsósorban az afganisztáni háború miatt.

3.7 Mindezek alapján felvetődik a kérdés, hogy milyen mértékben kell az EU-nak jelen lennie, tekintetbe véve azt is, hogy itt egyetlen uniós tagállamnak sem volt gyarmata. Európa hosszú távú érdekeit kell nézni, az EU szélesebb körű kapcsolattrendszert is teljes mértékben figyelembe véve.

3.7.1 Az EU már jelenleg is kiterjedt tárgyalásokat folytat mind Oroszországgal, mind Kínával, amely országokkal stratégiai partnerséget kötött. Zajlanak a csatlakozási tárgyalások Törökországgal, még ha rendkívül lassú is a haladás. Továbbra is úgy tűnik azonban, hogy az EU közép-ázsiai országokkal ápolt kapcsolatait a fent említett országoktól teljesen függetlenül kezelik. Ennek semmi értelme. Az EU közép-ázsiai kapcsolatait az EU oroszországi, kínai és törökországi szerepvállalásával szorosan és kölcsönösen egyeztetve kell építeni, közép-ázsiai összeköttetéseinket pedig nem volna szabad oly módon fejleszteni, hogy az veszélyeztesse stratégiai kapcsolatainkat e kulcsfontosságú partnereink bármelyikével. Az Iránnal szemben életbe léptetett szankciók fennmaradásáig korai lenne ennek az országnak a bevonása, de figyelemmel kell kísérni az Irán és Közép-Ázsia közötti viszonyt is.

4. Az EU szerepe Közép-Ázsiában

4.1 A német elnökség kezdeményezésére 2007 júliusában az EU útnak indította saját közép-ázsiai stratégiáját. Bár kissé paternalisztikusan hangzik, fel kell lendíteni a nagyon alacsony szintű kereskedelmet. Kazahsztánt kivéve, amely (2007-hez hasonlóan) 2009-ben is az EU importjának 0,9 %-át, exportjának pedig 0,5 %-át adta, az EU kereskedelmi forgalma tekintetében egyik ország sem haladta meg a 0,1 %-ot. E statisztikák ellenére az EU továbbra is valamennyi ország – és elsősorban Kazahsztán – kiemelkedő kereskedelmi partnere, utóbbi esetében a kereskedelem volumenét tekintve az EU még Oroszországnál és Kínánál is jelentősebb partnernek bizonyul.

4.2 Igen nagy érdeke fűződik az EU-nak ahhoz, hogy közelről nyomon kövesse Közép-Ázsiát, különösképpen a keleti partnerségre vonatkozó programjának és a fekete-tengeri stratégiájának fényében. E két kezdeményezés (Törökországgal együtt) a korábbi Szovjetunió összes többi tagköztársaságát felöleli, kivéve Oroszországot, amellyel az EU egy különálló, új stratégiai partnerségi kapcsolatról tárgyal. Néhány uniós tagállam, mindegyik Litvánia és növekvő mértékben Németország, máris szoros kapcsolatokat ápol Közép-Ázsiával. Ezen túlmenően sokan gondolják Azerbajdzsánról, hogy szorosabb kapcsolatban áll Közép-Ázsiával, mint a kaukázusi térséggel, nem utolsósorban az energia és a vallás miatt.

4.2.1 Az energia kulcsfontosságú kérdés. A közép-ázsiai országok jelentős potenciális energiatartalékokkal rendelkeznek, amelyek további és kiegészítő energiaforrást jelentenek Európa számára, bár a tranzit és a szállítás körülményei miatt nehezebb formában. Alapvető fontosságú, hogy az EU továbbra is reálisan ítélje meg a régióbeli energiaellátás lehetőségeit, valamint hogy ezeknek a kapcsolatoknak az életképessége gyakorlati és gazdasági indokokon alapuljon. E természetes energiaforrásokra, amelyek az őket birtokló országok számára is fontosak, kiegészítő lehetőségként kell tekinteni, amelyek változatossá teszik a meglévő ellátást, és nem alternatív forrásként, sem pedig olyan aduként, amellyel befolyásolni lehet a régióbeli más országokkal ápolt kapcsolatokat.

4.3 Az elért haladásról szóló múlt évi jelentés kedvező kicsengése ellenére rendkívül korlátozottak az EU kapcsolatai az öt közép-ázsiai országgal. Csak Kazahsztánban működik teljes jogú uniós képviselő, míg Kirgizisztánban és Tádzsikisztánban nemrég nyílt meg az uniós delegáció. Üzbegisztánban és Türkmenisztánban „Európa Házak” biztosítják az EU képviselőt, ezek személyzete főleg szerződéses tanácsadókból áll. A CEPS⁽²⁾ szerint 18 tagállam rendelkezik nagykövetséggel Kazahsztánban, 10 Üzbegisztánban és csak néhány tagállamnak van nagykövetsége más országokban. Csak Németország és Franciaország működtet mind az öt államban nagykövetséget, az Egyesült Királyság négyben, míg kilenc uniós tagállam egyetlen államban sem képviselteti magát. Az EU közép-ázsiai stratégiájának sikere az EU sokkal magasabb szintű képviselői fog múlni, ami az Európai Külügyi Szolgálat előzetes próbatételét is jelenti majd, ennek szigorú költségvetési korlátozásai ellenére. Az EKSZ keretében megvalósuló közös fellépés, mégpedig olyan kulcsfontosságú kérdésekben, mint a vízumügy (legalábbis a Schengen-államok számára) egyike lesz ezeknek a teszteknek.

(2) Európai Politikai Tanulmányok Központja

4.4 Az EU mind az öt állammal tárgyalásokat folytatott a partnerségi és együttműködési megállapodás tárgyában. A Kazahsztánnal, Kirgizisztánnal és Üzbegisztánnal kötendő megállapodások 1999-ben léptek hatályba, habár az Üzbegisztánnal kötött megállapodást az andidsáni mézszárlást követően 2005 és 2008 között részben felfüggesztették. A Tádzsikisztánnal kötendő megállapodást (amelyet a polgárháború késleltetett) csak 2009-ben ratifikálták, míg a Türkmenisztánnal kötendő megállapodást az emberi jogok kérdése miatt még mindig nem ratifikálták.

4.5 Elsősorban Kazahsztán kezd a régió kulcsfontosságú szereplőjévé válni, és jól fejlődik az ország együttműködése az EU-val, mivel mindkét fél egyre nagyobb érdeklődést tanúsít a kapcsolatok iránt. Egyértelműen Kazahsztán az az ország, amely a leginkább nyitott az EU irányába, és amely az EBESZ⁽³⁾ elnökségi tisztsége érdekében kifejtett aktív és sikeres tevékenysége révén félreérthetetlen jelét adta annak, hogy kulcsfontosságú szerepet kíván játszani. Kazahsztánnak a szélesebb hatáskörű ügyekben való határozottabb közreműködés iránti vágyát bizonyítja az is, hogy csatlakozott az Oroszország és Fehéroroszország által létrehozott vámunióhoz, és egyértelműen érdeklődik a – lehetőleg Oroszországgal egy időben történő – WTO-csatlakozás iránt. További jelnek számít egyfelől a jelentős fiatal vállalkozói réteg kialakulása, amely ösztönzést kap és hajlandó is a külföldi tanulmányok folytatására, másfelől a növekvő civil társadalmi étosz és közreműködés.

4.6 Üzbegisztánban nem fedezhető még fel hasonló vágy a nagyobb nemzetközi ismertség iránt, Türkmenisztánhoz hasonlóan ez az ország is a zártabb, és a tekintélyuralmi megközelítést követi. Eredetileg Üzbegisztán tűnt a legesélyesebbnek arra, hogy szorosabb kapcsolatokat építsen ki Európával, de ez a remény – legfőképpen Andidsánt követően – szétfoszlott, míg Kazahsztán nyitottá vált.

4.7 A 2010. évi etnikai villongásokat követő jelentős aggályok ellenére Kirgizisztán nyitottabb társadalom, ahol a civil szervezetek nagyobb szerepet játszanak. Ez állapítható meg Tádzsikisztánnal kapcsolatban is, amellyel az EU-nak jelenleg igen gyengék a kapcsolatai. Tádzsikisztán sérülékenyebb, az 1990-es években jelentős polgárháború zajlott itt, amelynek visszatérésétől tartanak, emellett az ország az élelmiszerválság veszélyének is ki van téve.

5. A civil társadalom szerepe és az emberi jogok

5.1 A civil társadalom szerepe nemcsak időszakosan változó, de nagymértékben eltérő az öt állam körében. Kirgizisztánban tapasztalható a civil társadalom bevonásának legmagasabb szintje, míg Kazahsztánt és Tádzsikisztánt a fejlődő civil társadalmi étosz jellemzi.

5.1.1 Ebben a három országban mindenesetre a civil társadalom világszerte szerepet játszott az uniós emberi jogi párbeszéd jól strukturált folyamatában, amely az EU közép-ázsiai stratégiájának egyik első eredménye. Ennek keretében éves találkozókra került sor hivatalos szinten, külön civil társadalmi szemináriumokkal, amelyeken emberi jogi kérdésekkel foglalkozó

üggyedek és helyi nem kormányzati szervezetek (NGO-k), valamint uniós tisztviselők vettek részt. E szemináriumok szabványosított napirend szerint folynak, de az eredmények mérésére egyelőre nincs megfelelő eszköz.

5.1.2 Az EGSZB határozottan támogatja ezt a folyamatot, de mélyeséges csalódottságának ad hangot, hogy az Európai Külügyi Szolgálat (EEAS) nem tartotta még érdemesnek, hogy az EGSZB-t is bevonja. Felkérjük az Európai Külügyi Szolgálatot, hogy mielőbb orvosolja ezt, nem utolsósorban mivel a szélesebb civil társadalommal folytatott párbeszéd bevált partnerének számítunk, és közvetítő szerepet látunk el ezen a területen, megalapozott és gyakorlatias tudással, valamint széles körben elismert tapasztalattal.

5.2 A civil társadalmi szerep e szintje nem tapasztalható sem Üzbegisztánban (ahol a kormány által szervezett NGO-k kerültek az előtérbe), sem Türkmenisztánban, ahol gyakorlatilag nem létezik független civil társadalom.

5.2.1 Fontos emlékeztetni arra, hogy a függetlenség előtt nem létezett hagyománya az állam és a polgárok között közvetítő civil társadalomnak, nem ismerték ezt a fogalmat, ahogy az NGO-k fogalma is ismeretlen volt. A szakszervezetek, a közöségi, az ifjúsági és szakmai szervezetek mind az állami struktúra részeként működtek, alig voltak nyitottak a külső hatások iránt, ami segítségükre lett volna a függetlenség elnyerése után az új intézmények kialakításában. Azóta ezek közül sokan függetlenebb irányvonalak mentén továbbfejlődtek, miközben privatizálták az állami vállalatokat, megjelentek a független szakszervezetek és szakmai szervezetek, elsősorban Kazahsztánban és Kirgizisztánban, és kisebb mértékben Tádzsikisztánban.

5.2.2 Az 1990-as években feltűntek a hagyományos helyi közösségeken és az egymást segítő törzsi (hashar/ashar) csoportokon alapuló helyi, vidéki közösségi kezdeményezések és önszervező csoportok, elsősorban a szovjet szociális jóléti rendszer szétesésére válaszul. Ezek azonban nagyon eltérőek az NGO-k nemzetközileg elismert fogalmától. Az utóbbi típusú NGO-k is feltűntek, de elsősorban a főbb városi területekre korlátozottan, és gyakran a jelentős külső (köztük amerikai) pénzügyi támogatástól függenek. Valamennyi ország eltérő módon fejlődött, különböző problémákkal, de a grúz, ukrán és kirgiz „színes” forradalmak után az NGO-k (amelyeket sokan idegennek, és a helyi viszonyokhoz képest túlfizetettnek tartottak) Üzbegisztánban szigorú korlátozás alá kerültek, Türkmenisztánban pedig gyakorlatilag eltűntek. Nemrég tovább növekedett a városi-vidéki elkülönülés, valamint az iszlám alapú befolyás és tevékenység.

5.3 Az uniós és a közép-ázsiai civil társadalom között látszólag elenyésző a hivatalos együttműködés vagy a mélyebb kapcsolat, ami aligha meglepő, hiszen Európa és Közép-Ázsia között a személyes kapcsolatok is igen gyérek. Mielőtt elvárnánk a közép-ázsiai civil társadalmaktól, hogy magukévá tegyék az általunk képviselt értékeket vagy akár azonosuljanak velük, ezeket először – erőltetés nélkül – meg kell ismertetni, majd széles körben meg kell értetni velük. Kazahsztán hídszerepet játszhat e vonatkozásban, nem utolsósorban a vállalatok és a szakszervezetek közötti jobb kapcsolatoknak köszönhetően.

⁽³⁾ Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Európát a korábbi Szovjetunió tagköztársaságaival összekötő egyetlen nemzetközi politikai és intézményi kapcsolat.

5.3.1 Az EGSZB úgy véli, hogy égetően szükséges az átfogó, koherens és koordinált uniós stratégia a közép-ázsiai országok civil társadalmával ápolott kapcsolatok fejlesztésének érdekében. Maga az EGSZB megfelelő helyzetben van ennek elősegítésére. Kulcsfontosságú kérdés az, miként lehetne a legjobban hozzájárulni a sokkal szélesebb körű párbeszéd és személyes kapcsolatok ösztönzéséhez, a kölcsönös érdeklődésre számot tartó kérdések és a feltörekvő civil társadalmi csoportok meghatározásához, valamint a bevált gyakorlatok ösztönzéséhez, hogy így létrejöjjön a hatékony civil társadalmi kapcsolatok támogatásának hivatalosabb mechanizmusa.

5.3.2 Üdvözlendő az Európai Külügyi Szolgálatnak (EEAS) a régióban kifejtett jelenlegi munkája. Alapvetően fontos azonban az uniós intézményekben fellelhető szakértelem legteljesebb felhasználása, ezért az emberi jogi párbeszéd folyamatához hasonlóan felkérjük az Európai Külügyi Szolgálatot, hogy mindenhol, ahol erre lehetőség mutatkozik, vonja be az EGSZB-t. Ennek az együttműködésnek kiemelt területe lehetne a kapacitásépítés, tekintettel a máshol szerzett kulcsfontosságú tapasztalatainkra.

5.3.3 Három út kínálkozik a megvalósításra. Először az Európai Külügyi Szolgálat segítségével magának az EGSZB-nek kell világosan meghatároznia azt, hogy kik legyenek jelenlegi fő kapcsolatai. Valóban független vállalati és szakszervezeti partnereket kell találni, és a többi fontos civil társadalmi partnerhez hasonlóan teljes körű kapcsolatokat kell velük kialakítani, mind az öt államban. A Munkaadók Nemzetközi Szervezete (IOE) nem rendelkezik közép-ázsiai tagokkal, bár vannak kapcsolatai Kazahsztánnal. Erre való tekintettel (és e vélemény népszerűsítésének céljával is) ajánlott, hogy egy kis létszámú EGSZB-küldöttség tegyen látogatást Közép-Ázsiában.

5.3.4 Ezt követően alapvető, hogy más fejlődő civil társadalmi szervezeteket is azonosítsanak, bátorítsák őket és helyben nyújtsanak nekik támogatást fejlődésükhöz. Itt újra az Európai Külügyi Szolgálathoz fordulunk, hogy minden olyan esetben vonja be az EGSZB-t, amikor és ahol erre lehetőség nyílik.

5.3.5 Az EGSZB azokat a kezdeményezéseket is erőteljesen támogatja, amelyek az öt országgal kötendő, a kereskedelemmel kapcsolatos esetleges megállapodásokra vonatkoznak. Ezzel összefüggésben, és a közelmúltbeli más uniós kereskedelmi megállapodásokkal összhangban, minden államban egy civil társadalmi fórum felállítását ajánljuk, amelynek révén hivatalosabbá válnának a régióbeli civil társadalmi kapcsolatok, és amely a fenntartható fejlődés terén szerzett EGSZB-s szakértelem megosztását is lehetővé tenné az érintett civil társadalmi szervezetekkel.

5.3.6 Harmadszor pedig nagyobb támogatást kellene nyújtani a szélesebb körű ifjúsági kapcsolatoknak és csereprogramoknak, valamint az Erasmus Mundus program szélesebb körű alkalmazásának, a szorosabb oktatási kapcsolatok és a két fél mobilitásának bátorítása érdekében. Ide kellene, hogy tartozzon az oktatási célra történő vízumkiadás felgyorsítása, a legtehetségesebb közép-ázsiai diákok számára nyújtott díjkezelvény, az angol nyelvű tankönyvek támogatása, a nyári egyetem szervezése, valamint az egyetemi és középiskolai szintű

partnerségek kialakítása is. Üdvözljük az erre irányuló költségvetés megduplázását, amely így évi 10 millió euróra nő, de amint arra az elért haladásról szóló jelentés is rámutat, a közép-ázsiai lakosság túlnyomó része 25 évnél fiatalabb (és így nem emlékszik a szovjet időkre).

5.3.7 A civil társadalomnak kulcsfontosságú szerepe van a nagyobb regionális kohézió és integráció bátorításában, ami fontos a piacok hatékony működését lehetővé tevő gazdasági és társadalmi környezet felépítéséhez, ösztönözve a tisztességes munkahelyek létrehozását, fejlesztve a kvv-kat, megerősítve a helyi infrastruktúrát és segítve a szegénység csökkentését. Mindehhez stabil, világos hatáskörökkel rendelkező intézmények támogatását kell, hogy élvezze. Többek között a balti államokbeli civil társadalom tapasztalata bizonyul majd igen hasznosnak e tekintetben.

5.3.8 E folyamat azonban csak a politikai kötelezettségvállalásra, a békére és a biztonságra, a jogállamiságra, a nagyobb demokráciára, a jó kormányzásra és a makrogazdasági stabilitásra épülve lehet sikeres.

5.4 A civil társadalom nagyobb szerepével szorosan összefügg az emberi jogok kérdése – főleg Üzbegisztánban és Türkmenisztánban –, e területen viszont rendkívül lassú a haladás. Az önkényuralom hosszú hagyományát és az erre vonatkozó tapasztalatok hiányát is figyelembe véve, az emberi jogoknak egyre hangsúlyosabb szerepet kell játszaniuk, ha az EU – és az uniós civil társadalom – hatékonyan működő munkakapcsolatot kíván kiépíteni Közép-Ázsiával. Az emberi jogok hozzájárultak Európa arculatának és történelmének meghatározásához: ez egy olyan kulcsfontosságú terület, ahol Európa joggal érzi úgy, hogy segítséget nyújthat.

5.4.1 A jelenleg a figyelem középpontjában álló kérdéseket azonban egyeztetni kell, és a kulturális érzékenységet is figyelembe kell venni. Az ENSZ-hez és társult intézményeihez (pl. az ILO-hoz) való csatlakozásával az öt állam mindegyike önként fogadta el az egyetemes emberi jogokat. Sok más uniós kereskedelmi partnertől eltérően már valamennyi közép-ázsiai ország ratifikálta a 8 kulcsfontosságú ILO-egyezményt, kivéve az egyesülési szabadságról szóló 87. sz. egyezményt (Üzbegisztán) és az alsó korhatárról szóló 138. sz. egyezményt (Türkmenisztán). Utóbbi csak 2010 novemberében írta alá a gyermekmunkáról szóló 182. sz. egyezményt, míg Üzbegisztán csak 2009-ben az alsó korhatárról szólót. Más kérdés a végrehajtás. Sürgetjük ezért az Európai Bizottságot és az ILO-t, hogy helyezzen nagyobb hangsúlyt annak meghatározására, hogy miként és hol segítheti a legjobban Európa Közép-Ázsiát e kötelezettségvállalások teljesítésében.

5.4.2 Ez a kölcsönös bizalom kiépítésének gyakorlati útját jelentheti. Miközben vitatkozni lehet arról, hogy egyik emberi jog sem alapvetőbb a másiknál, a valódi problémák az alapvető emberi szabadságokkal, a jogállamisággal, valamint az egyesülési, a gyülekezési és a szólásszabadsággal kapcsolatos jogokra vonatkoznak. Az EU máris jó eredményeket ért el olyan kérdések sikeres kezelésével, mint például a fogyatékoság.

5.4.3 A fő aggodalmak és problémák azonban tovább élnek, a közelmúltbeli észak-afrikai események pedig mind az aktív civil társadalmi szerep kiépítésének fontosságára, mind pedig e háttérproblémák pozitív módon való kezelésének sürgősségére felhívják a figyelmet. Az EGSZB erős és hatékony kapcsolatokat, valamint jó munkaviszonyt kíván kiépíteni a közép-ázsiai civil társadalommal. A bojkott vagy a haladásra alapozott nagyon szigorú feltételek előírása nem jelent reális lehetőséget. Az közép-ázsiai országok helyzete a fehérorosz helyzethez hasonlítható, ahol 2011 januárjában az elnöki választások utáni zavargások nyomán 158 vezető tisztségviselőnek megtiltották az EU-ba való kiutazást, és befagyasztották uniós számláikat. Ez egy olyan példa, amelyet mind az öt államnak világosan szem előtt kell tartania.

5.4.4 A „Globális Európa” tárgyában kidolgozott véleményében ⁽⁴⁾ az EGSZB sürgette, hogy a jövőbeli uniós kereskedelmi megállapodások alapjául az Európai Bizottság alkalmazza a GSP Plus rendszere által felsorolt 27 egyezményt (ideértve a 8 alapvető ILO-egyezményt is). Ezt a célkitűzést ebben a vonatkozásban is meg kell ismételni, a Közép-Ázsiával folytatott szélesebb körű, nem az energiával kapcsolatos kereskedelem fejlesztésének, és – szükség esetén – a kereskedelemmel kapcsolatos technikai segítségnyújtás (TRTA) intézkedéseinek kiindulópontjaként. Egyidejűleg a WTO-tagságot is bátorítani kell. Csak Kirgizisztán tagja a WTO-nak, mára azonban széles körben elterjedt az a nézet, hogy 1998-as belépése korai volt.

5.5 Az „A” melléklet röviden összegzi az emberi jogokkal kapcsolatos jelenlegi helyzetet mind az öt államban.

6. Környezetvédelmi kérdések

6.1 A GSP Plus kulcsfontosságú környezetvédelmi egyezményeket is tartalmaz. Különösen fontosak Közép-Ázsia számára az élelmezésbiztonsággal, a vízellátás biztonságával és az energiaellátással kapcsolatos kérdések, ahol e problémák holisztikus kezelésének érdekében kulcsfontosságú szerep hárul majd az EU-ra az öt állam együttműködésének bátorításában. Az uniós stratégia alapján nem világos, hogy milyen mértékben függenek össze ezek a kérdések. A víz témáját mind az energiával foglalkozó, mind pedig a környezeti fenntarthatóságról szóló rész tárgyalja, az élelmezésbiztonság kérdése pedig önálló problémaként szerepel.

6.2 2008-ban Tádzsikisztán volt az egyetlen olyan ázsiai ország, amelyet a FAO az élelmiszerválsággal küzdő 17 ország között említett. A vízellátás biztonsága a régió egésze számára alapvetően fontos kérdés, ezt tanúsítja az Aral-tó nagymértékű zsugorodása, az eltűnő folyók növekvő problémája és az a tény, hogy a gyapot nagyon vízigényes növény. Az EU segélyezési tapasztalata itt is elősegítheti a további bizalomépítést Közép-Ázsiában.

6.2.1 Tádzsikisztánban és Kirgizisztánban az év legnagyobb részében nincs gond a vízkészletekkel (habár a rossz vízgazdálkodás és a sérült vízelosztó rendszerek nagyfokú pazarláshoz és ennek nyomán hiányokhoz vezettek), szomszédjaik azonban a vízkészletek szűkösségétől szenvednek, különösképpen Üzbegisztán (amely a nagy vízigényű rizs- és gyapottermesztés, valamint az emberi fogyasztás miatt kénytelen vizet importálni). Tádzsikisztán viszont az egyéb energiafajták kis mennyisége, de mindenekelőtt a nem megfelelő élelmezésbiztonság miatt szenved. Mind az energia, mind az élelmiszerellátás tekintetében nagymértékben függ szomszédjaitól.

6.2.2 2008-as becslések szerint több mint 2 millió ember (a lakosság több mint egyharmada) szenved élelmiszerhiányban, 750 ezer ember pedig „súlyos élelmiszerhiányban”. A lakosság 64 %-a a szegénységi küszöb alatt él, az ország területének pedig csupán 7 %-a alkalmas mezőgazdasági művelésre.

6.2.3 Üzbegisztán és Tádzsikisztán sajnos nem mutatkoztak jó szomszédoknak, ami az energia és víz exporttilalma nyomán a kölcsönös nélkülözés ördögi köréhez vezetett. A víz esetében főként a belföldi áramszolgáltatás biztosítása volt a cél, azonban Dusanbában a leghidegebb időszakban így is csak napi két óra elektromos ellátást tudtak biztosítani.

6.3 Ez a krízis bebizonyította, hogy a teljes közép-ázsiai régió fenntartható gazdasági növekedésének ösztönzése érdekében igen fontos a holisztikus stratégia, ideértve a természetes erőforrások környezetbarát felhasználását, a szegénység csökkentését és mindenekelőtt az élelmezésbiztonságot. Az EGSZB mindazonáltal üdvözli a tényt, hogy az EU máris rendkívül sokat tett azért, hogy segítse Tádzsikisztánt és szomszédjait az ilyen jellegű válságok kezelésében.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 16-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ COM(2006) 763 végleges

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Egy EU–Mercosur társulási megállapodás felé: a szervezett civil társadalom hozzájárulása

(2011/C 248/09)

Előadó: **José María ZUFIAUR NARVAIZA**

2010. szeptember 16-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:

Egy EU–Mercosur társulási megállapodás felé: a szervezett civil társadalom hozzájárulása

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Külkapcsolatok” szekció 2011. május 25-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a június 15-i ülésnapon) 89 szavazattal 1 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Összegzés és ajánlások

1.1 Az EGSZB úgy véli, hogy a Mercosur és az EU közötti társulási megállapodás – amennyiben felszámoljuk az elsősorban a mezőgazdaság, a szellemi tulajdonjogok és a fenntartható fejlődés terén jelenleg akadályt képező tényezőket – óriási lehetőségekkel és különféle előnyökkel járna mindkét fél számára most, amikor hatalmas változások zajlanak a világszintű résztvevők szerepét illetően, és amikor globális geostratégiai, környezeti, szociális, energiaügyi és kormányzási kihívásokkal nézünk szembe, valamint tekintettel annak sürgető szükségére, hogy az 1930-as évek óta példátlan, a rendszert érintő válság leküzdésének eszközeként végrehajtsuk a gazdasági modell mélyreható reformját.

1.2 Az EGSZB úgy véli, hogy a megállapodás csupán akkor jöhet létre, ha kiegyensúlyozott, mindkét félnek kedvez, és nem áldoz fel egyetlen (mezőgazdasági vagy ipari) ágazatot, régiót vagy országot sem. A társulási megállapodás semmiképp sem alapulhat rossz egyezségen. Az EGSZB ezért arra kéri a tárgyaló feleket, hogy tegyenek tanúbizonyságot a társulási megállapodás létrejöttéhez szükséges politikai akaratról, és tegyenek rendkívüli erőfeszítést az – elsősorban a társulási megállapodás alappilléreivel: a kereskedelmi kérdésekkel kapcsolatos – nézeteltérések megoldására. Sürgeti tehát, hogy minden lehetséges formulát és mechanizmust használjanak fel ehhez: az eltérések elismerését, kísérő-, ill. kiegyensúlyozó intézkedéseket, kivételek megállapítását, fejlesztési terveket a leginkább érintett ágazatok támogatására, a beruházások ösztönzését, innovációs politikákat, továbbá kiegyensúlyozó, átmeneti és a jövőbeli fejleményekre vonatkozó rendelkezéseket. A kísérőintézkedéseknek ezenkívül valamennyi európai uniós politikára vonatkozniuk kell.

1.3 Az EGSZB arra kéri a tárgyaló feleket és különösen az EU-t, hogy vegyék figyelembe annak számottevő politikai és gazdasági következményeit, ha nem sikerül megállapodást elérni, és azt, hogy ez milyen jelentős alkalom kihagyását jelentené.

1.4 Az EGSZB döntő fontosságúnak látja, hogy a társulási megállapodás ambiciózus legyen, és foglalkozzon az EU–Mercosur kapcsolatok minden vonatkozásával. Nagy jelentőséggel bír ezért, hogy kezeljük a vállalkozások előtt álló valódi akadályokat a szabályozás harmonizálása és a nem kereskedelmi

jellegű korlátozásokra való hatásgyakorlás révén. A társulási megállapodásnak konkrétan szociális, munkaügyi és környezeti vetülettel kell bírnia, amely az egész dokumentumon átível. E vetületnek biztosítani kell, hogy a gazdasági kapcsolatok összhangban álljanak a megállapodás szociális és környezeti célkitűzéseivel, a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos szabályok és garanciák sérelme nélkül. A felek arra irányuló kötelezettségvállalását is rögzítenie kell, hogy tiszteletben tartják a szociális és munkajogokkal összefüggő alapvető normákat, az olyan nemzetközi nyilatkozatokat is beleértve, mint például az ILO-éi, amelyek kikötik, hogy a munkaügyi alapelvek és -jogok megsértése nem alkalmazható jogszerűen komparatív előnyként a nemzetközi kereskedelemben.

1.5 Az EGSZB fontosnak tartja, hogy a Mercosur Gazdasági és Szociális Konzultatív Fórumát (FCES) és magát az EGSZB-t – a két régió civil társadalmát képviselő szervekként – vonják be a tárgyalásokba, a társulási megállapodás hatásvizsgálataiba és az azokból eredő javaslatok megfogalmazásába (az EGSZB véleménye szerint mindenképpen szükség van az esetleges társulási megállapodás hatásának előzetes elemzésére és arra, hogy mechanizmusokat alakítsanak ki a megállapodásban szereplő kérdések teljesítésének és alakulásának utólagos vizsgálatára), továbbá a megállapodás egy, a szociális, munkaügyi és környezeti vonatkozásokra összpontosító fejezetének a kidolgozásába. Kéri továbbá, hogy az FCES és az EGSZB részt vehessenek magában a megállapodásban a két régió szervezett civil társadalmát képviselő szervekként, a képviselőikből álló konzultatív vegyes bizottság felállítása révén. ⁽¹⁾

2. Bevezetés

2.1 Az EU és a Mercosur között a társulási megállapodásról folyó tárgyalások 2004-ben megfeneklettek a felek közötti, a piacokhoz való hozzáféréssel és a dohai fejlesztési forduló kimenetelét illető elvárásaikkal kapcsolatos számottevő nézeteltérések miatt. A 2009 során történt informális kapcsolatfelvétel azt mutatta, hogy a felek álláspontja megváltozott, ami alapján megállapíthaták, hogy új lehetőség kínálkozott a megállapodás elérésére, ezért a 2010. májusi EU–LAK csúcstalálkozón úgy

⁽¹⁾ Lásd az FCES és az EGSZB között az EU–Mercosur társulási megállapodásra irányuló tárgyalásokról 2011. március 22-én aláírt Asuncióni Nyilatkozatot: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/2011_decl_en.pdf.

határoztak, hogy újra kell indítani a tárgyalásokat. Arról is döntöttek, hogy a társulási megállapodásnak ambiciózusnak kell lennie, és kereskedelmi elemeinek nemcsak az árukereskedelemre, hanem a szolgáltatásokra, a beruházásokra, a közbeszerzésekre, a szellemi tulajdonjogokra (beleértve az eredetmegjelöléseket is), a kereskedelemkönnyítésekre, az egészségügyi és növény-egészségügyi intézkedésekre, a fenntartható kereskedelemre és fejlesztésre, a versenyre és a kereskedelemvédelmi eszközökre is vonatkozniuk kell.

3. A társulási megállapodásban rejlő lehetőségek

3.1 Tekintettel arra, hogy a két régió lakossága együttesen meghaladja a 700 milliót, kereskedelmi forgalmának éves összértéke pedig a 84 milliárd eurót, az EU és a Mercosur közötti megállapodás megkötése révén kiterjedt gazdasági integrációs térség lenne létrehozható, ami jótékony hatással járhatna mindkét fél számára, és kedvező hatással a környező területekre, de főként Latin-Amerika fennmaradó részére.

3.2 Az EU egészében véve a világ legnagyobb gazdasága, a Mercosur-blokk pedig egyike a hat legnagyobb gazdaságnak. Ez utóbbit illetően egyúttal rendkívül dinamikus régióról van szó, amely magas éves gazdasági növekedési rátákat produkált az elmúlt években (7 %-osat Brazília, 9 %-osat pedig Argentína, Uruguay és Paraguay esetében). A Mercosur ezenkívül diverzifikáltabb gazdasági alapot alakít ki magának, amelyben számottevő az agrár-élelmiszeripari elem, de ugyanakkor növekszik az ipari bázis is, amely jelentős technológiai és energetikai erőforrásokkal rendelkezik.

3.3 Az Európai Unió a Mercosur legnagyobb kereskedelmi partnere az Egyesült Államok után. 2010-ben az EU-nak a régióból származó importja mintegy 44 milliárd eurós összértéket tett ki, oda irányuló exportja pedig több mint 40 milliárdot. Kiemelendő, hogy az EU-nak a Mercosur-térségbe irányuló kivitele már megegyezik az Indiába irányulóval, és meghaladja a Kanadába és a Dél-Koreába irányulót. Az EU által az országcsoportban végrehajtott beruházások összértéke pedig túlszárnyalja a Kínában, Indiában és Oroszországban együttesen elért értéket.

3.4 Az EU és a Mercosur-országok gazdaságai nagymértékben kiegészítik egymást, ahogyan azt egyértelműen tükrözi a köztük zajló kereskedelem profilja, amely szerint az EU lényegében iparcikkeket, tőkejavakat, szállítási eszközöket és vegyipari termékeket exportál, és élelmiszert és energiatermékeket importál. A kereskedelem szerkezete azonban gyorsan változik mindkét oldalon. Az EU például jelentősen növelte exportját feldolgozott mezőgazdasági termékekből, a braziliai vállalatok pedig többet ruháztak be Európában 2007–2008-ban, mint az európaiak Brazíliában. A társulási megállapodás megkötése tehát hatalmas jóléletteremtési potenciált rejtene magában.

3.5 A Mercosurral kötött megállapodás révén az EU megerősíthetné gazdasági és geopolitikai kapcsolatait e stratégiai partnerével. A két régió közötti megállapodásnak köszönhetően az EU megelőzhetné olyan nemzetközi versenytársakat, mint az USA, vagy Kína. Sőt mi több, a megállapodás megerősítené a – kereskedelemre ki nem terjedő – stratégiai partnerséget Brazíliával, amely különös jelentőséggel bír a nemzetközi kapcsolatok

geopolitikai keretében, hiszen tagja a feltörekvő gazdaságok érdekeit összehangoló mindkét kulcsfontosságú csoportosulásnak, a BRIC-nek és az IBSA-nak ⁽²⁾ is. Mindez fokozott integrációhoz vezetne, először Dél-Amerikával, majd Latin-Amerika egészével, amely döntő mennyiségű energia-, élelmiszer- és víztartalékokkal rendelkezik, vagyis három olyan erőforrással, amely létfontosságúvá válik a 21. században. Mindent egybevetve a társulási megállapodás hozzájárulhatna ahhoz, hogy mérséklődjön az atlanti-óceáni térség gazdasági és geopolitikai visszaesése a csendes-óceáni térséghez képest.

4. A társulási megállapodás akadályai és gyenge pontjai

4.1 Az EU és a Mercosur közötti társulási megállapodás megkérdőjelezhetetlen előnyei ellenére azért járnak egy ilyen megállapodással nehézségek is, amelyek a következőképpen foglalhatók össze: 1) a tárgyalási menetrendnek a megállapodás kereskedelmi elemeiből eredő bonyolultsága; 2) a Mercosur integrációját és így a szabadkereskedelmet érintő strukturális gyengeségek; 3) a társulási megállapodás szociális és környezeti dimenziója; 4) a felek megállapodáskötésre irányuló politikai eltökéltségének foka, és ezáltal az arra való hajlandóság mértéke, hogy a megállapodás keretein belül vagy kívül a kompenzációs mechanizmusok valamennyi lehetséges alkalmazását megvitatassák, a megállapodás elérése érdekében. Az utóbbi két kérdést a vélemény 5., illetve 7. pontja tárgyalja.

4.1.1 **A kereskedelmi kérdésekkel kapcsolatos** nehézségek jól ismertek. Európai szemszögből e problémák főként a Mercosur-országok agrár-élelmiszeripari ágazataival kapcsolatosak, ahogy azt az Európai Bizottság közelmúltbeli hatásvizsgálata mutatják. ⁽³⁾ Komoly káros hatástól főleg a cukorgyártás, a marha-, csirke- és sertésenyésztés, valamint a zöldség- és gyümölcsstermesztés ágazataiban tartanak. Úgy vélik, hogy továbbra is túlzott protekcionizmus tapasztalható az ipari termékek (gépjárművek, vegyipari termékek) és egyes feldolgozott mezőgazdasági termékek (pl. bor) kapcsán, fennáll a kockázata az eredetmegjelölés védelmére vonatkozó szabályok be nem tartásának, továbbá viszonylag kis mértékben tartják be az élelmiszer-biztonsági és környezetvédelmi előírásokat, és nem maradéktalan az átláthatóság a közbeszerzésekben. A legutóbbi tárgyalási fordulókat követően a felek álláspontja kedvezőbb volt a megállapodás szempontjából olyan kérdésekben, mint a kereskedelem, a fenntartható fejlődés vagy az eredetmegjelölés.

4.1.2 A Mercosur nézőpontjából is a mezőgazdaság a legfontosabb kérdés. 2004-ben az európai fél azt ajánlotta, hogy az átmeneti időszak lejártakor liberalizálják a mezőgazdasági javakból származó teljes import 86,25 %-át. A tárgyalási küszöb ezúttal minden bizonnyal magasabb lesz. A kvóták meghatározásának lehetősége megkönnyíti a tárgyalást. A fenti európai agrárágazatok által azonosított kockázatok csökkenthetők lennének, ha a társulási megállapodásban szerepelne egy arra irányuló elvárás, hogy mind az európai termékeknek, mind pedig a Mercosur-országokból importáltaknak – az ésszerűség határain belül – azonos környezeti, élelmiszer-biztonsági, állatjóléti stb. normáknak kell megfelelniük. Másrészt a társulási

⁽²⁾ BRIC: Brazília, Oroszország, India, Kína. IBSA: India, Brazília, Dél-Afrika.

⁽³⁾ Az Európai Bizottság Mezőgazdasági Főigazgatósága és a Közös Kutatóközpont, 2011. április.

megállapodásnak nem szabad fokoznia az EU élelmiszer-függőségét, és biztosítania kell az intenzív és kevésbé fenntartható mezőgazdasági modell elkerüléséhez szükséges eszközöket. Az ipari termékeket illetően, amelyek esetében a korlátozások kevésbé jelentősek, a megállapodás valószínűbbnek tűnik, mint ahogy az történt az EU Dél-Koreával kötött gépjárműipari megállapodása esetében. Végül, egyéb olyan témákban, mint a szellemi tulajdonjogoké, amely különösen érzékeny kérdés egyes Mercosur-országok, így például Brazília esetében, átmeneti, illetve a jövőbeli fejleményekre vonatkozó rendelkezéseket lehetne bevezetni a WTO-megállapodás alapján. Ennek kapcsán az EGSZB úgy véli, hogy – egyéb kezdeményezések mellett – programot lehetne kidolgozni a szellemi tulajdonjogok kapcsán a technológiatranszfer ösztönzésére, valamint egy, az EU és a Mercosur közötti életképes szabadalmi rendszer kialakítására, amelyet Latin-Amerika egészére ki lehetne terjeszteni.

4.1.3 Az EGSZB úgy látja, hogy a nehézségek ellenére most a korábbiaknál jobbakká a feltételek arra, hogy összességében kiegyensúlyozott megállapodást érjünk el, amely mindkét fél számára kedvező, és nem károsít egyetlen ágazatot, régiót vagy országot sem. ⁽⁴⁾

4.2 A Mercosur strukturális gyengeségei mindig is komoly nehézségeket jelentettek a társulási megállapodás szempontjából. A következőket lehet kiemelni közülük: a közös hálózatok és struktúrák elégtelensége egy olyan területen, amely háromszor nagyobb az EU-nál; a régió belüli kereskedelem alacsony szintje (ez 15 % a Mercosur-államokban, 45 % a NAFTA-országokban és 66 % az EU-ban) és a régió kívüli kereskedelem túlsúlya; nem teljes körű vámunió; a makrogazdasági politikák korlátozott koordinációja; valamint a regionális intézmények gyengesége.

4.2.1 Az elmúlt évek során, mindenekelőtt 2003-tól kezdve – annak a lendületnek a következményeként, amit az jelentett, hogy az EU és a Mercosur közötti megállapodás megkötése közelinek látszott – a Mercosur regionális integrációs folyamata új lendületet vett, olyan kezdeményezések kapcsán, mint a közös politikák megjelenése olyan területeken, mint az energia, a gáz- és olajkészletek kiaknázása, távközlési infrastruktúrák létrehozása, Argentína és Brazília megállapodása egy közös járműipari politikáról vagy a Mercosur strukturális konvergenciaalapjának (FOCEM) létrehozása. Elfogadtak emellett egy stratégiai tervet a belső piaci egyenlőtlenségek leküzdésére, és preferenciális és megkülönböztetett elbánásra irányuló intézkedéseket hoztak Paraguay és Uruguay javára.

4.2.2 2000-ben a Mercosur-országok kormányai létrehozták a makrogazdasági monitoringcsoportot, azzal a feladattal, hogy kísérjen figyelemmel egy sor meghatározott makrogazdasági konvergenciautatót, és dolgozza ki alkalmazásuk közös módszereit.

4.2.3 Mindez hozzájárult a régió belüli kereskedelem bővüléséhez, a termékek minőségének javításához és ahhoz, hogy több közvetlen külföldi befektetés áramoljon a régióba.

⁽⁴⁾ Ahogyan arra a 2010. májusi EU–Mercosur csúcstalálkozón az állam- és kormányfők rámutattak.

4.2.4 Az utóbbi években a Mercosur politikai dimenziója is egyre hangsúlyosabb lett: választott bíróságokat és felülvizsgáló bíróságokat hozott létre, adminisztratív titkársága technikai titkársággá alakult, aláírt egy emberi jogi jegyzőkönyvet, létrehozta a Mercosur parlamentjét (PARLASUR), és kinevezte első általános főképviselőjét. Ennek ellenére a gazdasági integráció folyamata még mindig vontatott, számos kereskedelmi konfliktus van, és az intézményrendszer sem eléggé fejlett.

4.2.5 Érdemes külön megemlíteni, hogy 2010 augusztusában a Mercosur végre elfogadott egy közel 200 cikkel álló új Közös Vámkódexet, amelynek alapján eltörlik az egyik országból a másikba átkerülő termékek után fizetendő kétszeres közös külső vámtarifát (AEC). A kódex kötelezővé teszi egy közös kereskedelempolitika elfogadását és más elemek, például a speciális importrendszerek vagy a kereskedelmi védelmi eszközök harmonizációját is. Előírja emellett a vámügyi informatikai rendszerek összekapcsolását, valamint egy mechanizmus létrehozását az AEC-ből származó bevételek beszedésére és elosztására. Ezek a vámunió terén történő előrelépések jelentősen könnyítik az EU és a Mercosur közötti tárgyalásokat.

4.2.6 Egy társulási megállapodás elérése felgyorsíthatja a Mercosur fokozott gazdasági integrációjának, belső piacszabályozásának és a több intézményrendszere megerősítésének egész folyamatát.

5. A társulási megállapodás hatásai és kiegyenlítő intézkedések

5.1 Az Európai Bizottság megbízására készült egy tanulmány az EU és a Mercosur közötti kereskedelem liberalizációjának hatásairól, egyrészt a társulási megállapodás egészét, másrészt három konkrét ágazatot: a mezőgazdaságot, a gépjárműipart és az erdőgazdálkodást illetően. A tanulmány egyaránt elemzi a társulási megállapodás lehetséges pozitív és negatív hatásait, emellett intézkedéseket javasol és ajánlásokat tesz az előbbiekről erősítésére, illetve az utóbbiak megelőzésére vagy csökkentésére, egyrészt a megállapodás egésze, másrészt az elemzett ágazatok területén.

5.2 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a tárgyaló felek vegyenek fontolóra kísérő intézkedéseket, mind a megállapodás kereskedelmi részében, mind pedig az EU és a Mercosur közötti együttműködés és közös programok komponense révén. Emellett úgy véli, hogy az intézkedések között lehetnek olyan elemek is, amelyeket a Mercosur gazdasági és szociális konzultatív fóruma (FCES) és az EGSZB a társulási megállapodásra irányuló tárgyalásaik folyamán beépíthetnek igényeik közé.

5.3 Az EGSZB úgy véli, hogy a társulási megállapodás megkötésének megkönnyítése érdekében annak tartalmaznia kellene olyan felülvizsgáló záradékokat, amelyek lehetőséget nyújtanak arra, hogy a két térség közötti megállapodást a továbbiakban egyes témakörökben elmélyítsék és kiszélesítsék.

5.4 A hatásvizsgálatokban az EGSZB véleménye szerint nagyobb súlyt kellene kapnia egyrészt a megállapodást aláíró országokhoz tartozó szakértők és szervezetek részvételének, másrészt a szociális és környezeti kockázatok feltárásának. Ezeket a kockázatokat – így például azt, hogy a megállapodás

a javak koncentrációját és egyenlőtlen eloszlását idézheti elő – ma a gazdasági értékelés mellett pusztán mellékesen veszik figyelembe. ⁽⁵⁾

6. A fenntartható fejlődés kérdése a társulási megállapodásban

6.1 Az EGSZB véleménye szerint az EU és a Mercosur közötti jövőbeli társulási megállapodásnak – a megállapodás egészében következetesen érvényesített módon, a két tömb **fenntartható fejlődésének** támogatását célzó megállapodás szerves részeként – kell hogy legyen egy szociális, munkaügyi és környezeti oldala is, amely kiegészíti annak gazdasági és kereskedelmi részét.

6.1.1 Ez megfelel az EU és a Mercosur irányító szervei hivatalos állásfoglalásainak, ⁽⁶⁾ amelyek támogatják, hogy a kereskedelem liberalizációját szociális és környezetvédelmi jellegű kötelezettségvállalások és tevékenységek kísérjék.

6.1.2 Ezzel összhangban az EGSZB amellet foglalt állást, hogy a társulási megállapodásnak meg kellene teremtenie azokat a szociális és környezeti előfeltételeket, amelyeket tiszteletben kellene tartani ahhoz, hogy olyan kereskedelmi és gazdasági kapcsolat jöhessen létre, amely kedvez a gazdasági és társadalmi kohézióknak, összhangban van a **fenntartható fejlődés** stratégiájával, és a munkahelyteremtő-képességet szem előtt tartva javítja a helyi gazdaság (kvv-k, szociális gazdaság, mikro- és kisvállalkozások) versenyképességét.

6.1.3 Az EGSZB úgy véli, hogy a szociális és környezeti vetület a társulási megállapodás egészét érinti. Úgy gondolja, hogy a megállapodás kereskedelmi részében helyet kellene kapniuk az emberi jogok, valamint a munkaügyi, szociális és környezeti jogok védelméhez kapcsolódó szempontoknak, és külön bekezdést kellene szentelni a „kereskedelem és a fenntartható fejlődés” témájához kapcsolódó kérdéseknek, köztük például az alábbiaknak:

- az illegális módon nyert termékek (halak, fa) kizárása a kereskedelmi forgalomból;
- a méltányos kereskedelemre, illetve a vállalati társadalmi felelősségvállalásra vonatkozó kezdeményezések beépítése a kereskedelmi és beruházási programokba;
- kötelezettségvállalás a kereskedelmi kapcsolatok szociális és környezeti hatásainak rendszeres vizsgálatára;
- a szociális védelmi és környezetvédelmi jogszabályok alóli mentesség tiltása a nemzetközi kereskedelemben élvezett tisztességtelen előnyök elkerülése érdekében;
- az erdők kitermelésének megakadályozása.

⁽⁵⁾ „A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos hatásvizsgálatok és az Európai Unió kereskedelempolitikája” (előadó: Evelyne Pichenot) HL C 218., 2011.7.23., 14-18. o.

⁽⁶⁾ A Mercosur szociális fejlesztésért felelős minisztereinek és hatóságainak Buenos Aires-i nyilatkozata, 2006. július, illetve az Európai Tanács 2005. és 2006. februári ülése.

7. Az EU–Mercosur társulási megállapodás stratégiai elemei

7.1 **A határozott politikai szándék** elengedhetetlen, egyrészt ahhoz, hogy a társulási megállapodás ne csupán szabadkereskedelmi megállapodásként, hanem olyan, átfogóbb stratégiai megállapodásként szülessen meg és lépjen életbe, amely a fejlődés, a biztonság, a migrációs folyamatok és a környezeti kihívások terén mindkét fél számára hosszú távú előnyökkel jár, másrészt pedig ahhoz, hogy a két térség közötti eltérések tekintetbevételére valamennyi létező mechanizmust igénybe vegyék, csökkentve ezzel a liberalizáció egyes ágazatokra gyakorolt negatív hatásait, behozva a Mercosur integrációs folyamatának még meglévő elmaradását, gondoskodva a társadalmi részvételről, és megteremtve az átláthatóságot. Ezek a két térség közötti tárgyalások kulcselemei.

7.2 A társulási megállapodás nagy lehetőség arra, hogy közelebb jussunk az olyan globális stratégiai célok megvalósításához, amelyek mindkét térség számára jelentősek.

7.3 Először is módot nyújtana a nemzetközi politikai és gazdasági jelenlétre egy olyan helyzetben, amikor a gazdasági és politikai hatalom áthelyeződik az Atlanti-térségből a csendes-óceáni térség felé. A Mercosurnak nincsenek megállapodásai sem az Egyesült Államokkal, sem a nagy ázsiai hatalmakkal, bár Chilével és az Andok Közösség tagjaival aláírt szabadkereskedelmi egyezményeket. Venezuelának a tömbbe való felvétele is folyamatban van. A dél-amerikai térségen kívül megállapodásai vannak – köztük néhány szabadkereskedelmi is – Dél-Afrikával, Indiával, Pakisztánnal, Törökországgal, Egyiptommal, Marokkóval és Izraellel. Az EU-nak kétoldalú megállapodásai vannak Mexikóval, Chilével, Közép-Amerikával, Peruval, Kolumbiával, Dél-Afrikával, a Karib-térséggel és Dél-Koreával. Összességében az EU és a Mercosur közötti társulási megállapodás olyan, két térségből álló tömböt hozna létre, amely nagy súllyal rendelkezne az új világtrendben.

7.3.1 A társulási megállapodás olyan szempontból is nagyon fontos lenne, hogy előmozdítaná az egész latin-amerikai térség integrációját. A megállapodás valószínűleg jelentős vonzerőt gyakorolna más latin-amerikai és Karib-térségbeli szubregionális csoportokra, illetve olyan országokra, mint például Mexikó vagy Chile. A két térség – a 27 tagállamból álló EU és a 33 országból álló Latin-Amerika és Karib-térség – „stratégiai szövetsége” jelentős súlyt képviselne a multilaterális szervezetekben. Növelné emellett a befolyásgyakorlási lehetőségeket a G20-on belül is, amelynek három latin-amerikai ország (Brazília, Mexikó és Argentína) és öt európai ország (Németország, Franciaország, az Egyesült Királyság, Olaszország és Spanyolország) mellett maga az EU is tagja.

7.3.2 Végül pedig a Mercosurral kötendő társulási megállapodás révén az EU stratégiai szövetséget nyerhet ahhoz az európai célhoz, hogy világméretben előmozdítsa a környezet védelmét. A környezet ügye ma azok között a kérdések között van, amelyek a leginkább aggasztják a tagállamokat, a polgárokat és a multilaterális rendszert. Az EU a környezetbarát politikák és technológiák egyik úttörője. Latin-Amerika és konkrétan a Mercosur-államok egyik fő erőssége a természeti erőforrásokban rejlik, ugyanakkor a térség az éghajlatváltozás által leginkább veszélyeztetett régiók egyike, többek között a mezőgazdaság egyes intenzív formái miatt.

7.3.3 Ahhoz, hogy a legutóbbi cél megkaphassa a szükséges támogatást, a megállapodás szövegében nagy hangsúlyt kell adni az „energia, környezetvédelem, tudomány, technológia és innováció” kérdésének. Ezeket a témákat kiemelten kellene kezelni a fejlesztési együttműködésre vonatkozó részben. Az EU hatodik kutatási és technológiafejlesztési keretprogramjának részeként már számos projektet végrehajtottak a Mercosur-tagokkal. Ezúttal célszerű lenne, ha az említett együttműködés a társulási megállapodás részét képezné. A hetedik keretprogramban rendelkezésre álló jelentős – 50 milliárd eurós – finanszírozás ehhez jelentősen hozzájárulhat.

8. A civil társadalom és a társulási megállapodás

8.1 Az EGSZB úgy véli, hogy a társulási megállapodás tárgyalásainak és tartalmának interregionális jellege e tárgyalások alapvető és megkülönböztető eleme, s egyben követendő példa a kereskedelem terén egyre nyitottabb világ gazdasági kapcsolatainak alakításához.

8.2 Az EGSZB ismételten kinyilvánítja, hogy fontosnak tartja az átláthatóság és a részvétel elvénél érvényesülését, úgy a tárgyalási folyamatban, mint a társulási megállapodás végrehajtása során. Ennek jegyében kéri, hogy a tárgyalási folyamat során valós időben kapjon széles körű tájékoztatást és lehetőséget a tárgyalókkal való kapcsolatfelvételre, hogy közölhesse velük az FCES és az EGSZB javaslatait.

8.3 Lehetőséget kér emellett arra, hogy bevonják a hatásvizsgálatok elkészítésébe, hogy ajánlásokat tehessen azokra a rendelkezésekre, amelyek a kereskedelem liberalizációs folyamata által kiváltott negatív hatások kiküszöbölését vagy csökkentését

célozzák. Kéri továbbá, hogy a megállapodás aláírása után állítsanak fel egy technikai jellegű megfigyelőközpontot a társulási megállapodás gazdasági, szociális és környezeti hatásainak folyamatos elemzésére és konkrét intézkedések ajánlására.

8.4 Az EGSZB és az FCES közös álláspontjaival – és a 2004 előtti tárgyalások során elért saját előzetes megállapodásokkal – összhangban kérjük, hogy a társulási megállapodás keretében hozzanak létre egy civil társadalmi konzultatív vegyes bizottságot, melyben egyenlő létszámmal vesz részt az EGSZB és a FCES, és amellyel a társulási megállapodás összes területét érintően kötelező konzultálni, beleértve a kereskedelmi fejezetet és a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos kérdések nyomán követését is.

8.5 Az EGSZB elengedhetetlennek tartja a szociális dimenzióknak a megállapodásba való bevonását, egy olyan társulási megállapodáshoz illően, amely túllép a kereskedelmi szemponton, és globális célként a társadalmi kohézió növelését tűzi ki. Ennek mindenképp a megállapodás foglalkoztatásra, a helyi lakosság és a leghátrányosabb helyzetben lévők érdekeinek védelmére, az emberi jogok előmozdítására és tiszteletben tartására, a környezet védelmére, valamint a bevándorlók és általában a dolgozók jogainak védelmére gyakorolt hatására kell kiterjednie. Ennek érdekében azokat a nemzetközi nyilatkozatokat, például az ILO nyilatkozatát is magában kell foglalnia, amelyek rögzítik, hogy az alapvető munkaügyi elvek és jogok megsértésére nem lehet hivatkozni, illetve azt legitim komparatív előny szerzésére felhasználni a nemzetközi kereskedelemben. A megkötendő megállapodásnak tehát minőségi munkahelyeket kell teremtenie, javítania kell a munkavállalók szociális körülményeit, és jelentősen hozzá kell járulnia a javak jobb elosztásához.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 16-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A kultúrák közötti párbeszéd és a romák: a nők és az oktatás kulcsfontosságú szerepe (kiegészítő vélemény)

(2011/C 248/10)

Előadó: **Anne-Marie SIGMUND**

2009. február 24-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy eljárási szabályzata végrehajtási rendelkezései 29. cikkének A. pontja alapján kiegészítő véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

A kultúrák közötti párbeszéd és a romák: a nők, valamint a nevelés és oktatás kulcsfontosságú szerepe.

Az Elnökség 2011. május 27-én megbízta a „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekciót, hogy készítse elő az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság munkáját ebben a tárgyban.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15–16-án tartott 472. plenáris ülésén (a június 16-i ülésnapon) 127 szavazattal 2 ellenében elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB a 2011. április 5-i európai bizottsági közlemény zárómondatát ⁽¹⁾ teszi meg tevékenysége vezérelvévé az alábbi javaslatok keretében.

1.2 Hangsúlyozza, hogy ezentúl nem romákra **vonatkozó** stratégiákat és romákról **szóló** elemzéseket kell kidolgozni, hanem konkrét lépéseket kell tenni a megvalósítás érdekében a romákkal, illetve az őket képviselő szervezetekkel **együtt**.

1.3 Az EGSZB kész arra, hogy hatásköre keretein belül részt vegyen ilyen intézkedésekben, illetve, mint eddig is, saját kezdeményezéseket tegyen romaszervezetekkel szorosan együttműködve (pl. meghallgatások, szemináriumok stb.).

1.4 Az EGSZB ki fogja építeni kapcsolatait e téren tevékenykedő intézményekkel és szervezetekkel, és további közös lépések érdekében fog fáradozni. ⁽²⁾

1.5 Az EGSZB a kultúrák közötti párbeszédet megfelelő eszköznek tartja a romák integrációjához, illetve részvételéhez, mind a roma nők e folyamatban betöltött szerepét illetően, mind az oktatás és nevelés terén.

1.6 Az EGSZB lehetőségeket fog keresni – létező hálózatainak keretében is – arra, hogy részt vehessen helyi kezdeményezésekben, vagy saját maga indítson ilyeneket.

⁽¹⁾ „Eljött az idő, hogy a jó szándékokat konkrét tettek kövessék.” (Az Európai Bizottság „A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig” című közleménye, COM(2011) 173 végleges).

⁽²⁾ Lásd a Kezdeményezések, programok, tanulmányok tárgyú mellékletet (http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337_additional-info.pdf).

2. Háttér és megközelítés

2.1 2008. július 9-i feltáró véleményében ⁽³⁾ az EGSZB számos ajánlást fogalmazott meg az európai roma kisebbség gyorsabb integrációja érdekében. Kétszintű – az uniós szint és a tagállamok között összehangolt – eljárást javasolt a roma gyerekek nevelését és oktatását illetően, és kérte az Európai Bizottságot egy átfogó stratégia megvalósítására és tudatosító kampányok finanszírozására. Kiemelte, hogy az egyetlen járható út a romák képviselőinek aktív részvétele e folyamatban.

2.2 Az Európai Bizottság ⁽⁴⁾ átvette ezt a megközelítést, és utalt arra, hogy az EGSZB szerint ⁽⁵⁾ „a romákat érintő kérdések betagolása valamennyi érintett európai és nemzeti szakpolitikába a legígéretesebb módja a befogadás elérésének”.

2.3 Ez a kiegészítő vélemény a kultúrák közötti párbeszéd elvén alapul, amely arra épül, hogy mindkét oldal – ebben az esetben az európai roma kisebbség és az európai nem roma népesség – önként és előítéletektől mentesen párbeszédet kezd. Ez a kultúrák közötti párbeszéd azt feltételezi, hogy mind a közös vonásokkal, mind a hagyományok és az életmód terén megmutatkozó különbségekkel is foglalkozunk annak érdekében, hogy jobban megértsük a tényleges valóságot, és megvalósítható megoldásokat vázoljunk fel.

2.4 Tartalmilag ez a vélemény az integráció első – és az EGSZB nézőpontjából prioritást élvező – pillérét, ⁽⁶⁾ a **nevelést és oktatást** állítja középpontba, és ebben az összefüggésben foglalkozik a nők fontos szerepével is a romák integrációját illetően.

⁽³⁾ Az EGSZB „A kisebbségek integrációja – Romák” című feltáró véleménye, 5.3. pont (HL C 27., 2009.2.3., 88. o.).

⁽⁴⁾ „A romák társadalmi és gazdasági integrációja” című közlemény, COM(2010) 133 végleges.

⁽⁵⁾ Az EGSZB „A kisebbségek integrációja – Romák” című feltáró véleménye, 5.3. pont (HL C 27., 2009.2.3., 88. o.).

⁽⁶⁾ Az Európai Bizottság által megfogalmazott négy elsődleges integrációs cél – az oktatáshoz való hozzáférés, a munkavállaláshoz való jog, az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés, valamint a lakhatáshoz és az ahhoz kapcsolódó alapvető szolgáltatásokhoz való jog – keretében.

2.5 Az EGSZB támogatja a romák bevonásával foglalkozó európai platform stratégiáját, különösen a platform által 2009-ben felállított tíz közös alapvetet a romák bevonásához. (7)

3. Általános megjegyzések

3.1 Az európai integrációt leíró egyik gyakran hangoztatott mottó az „**Egység a sokféleségben**”. Ebben az összefüggésben a romák kiváló példát jelentenek Európa kulturális sokszínűségére, és ezt még további árnyalattal gazdagítja az a tény, hogy a romák (8) maguk is különböző kulturális identitásokat testesítenek meg. (9)

3.2 1999 óta (10) az EGSZB egy kibővített kultúrafogalom mellett foglal állást, amely a művészet, a hagyomány és a kulturális örökség mellett többek között a nevelést, az oktatást, a tudományt és a kutatást is magában foglalja. Így a nevelés és az oktatás is különös hangsúlyt kap a romákkal folytatott kultúrák közötti párbeszédben.

3.3 A multikulturalizmus (11) elvetése ellen az EGSZB azt hozza fel, hogy a kijelentések bizonyos tekintetben helyesek ugyan, de annyiban félreérthetőek, hogy az Európai Közösségre vonatkozóan nem használhatók, mivel ezt egy közös „alapkultúra” (12) köti össze.

3.4 A kultúra ezen fogalmának – kultúra mint közös értékek közös elismerése – keretében kézenfekvő az a következtetés, hogy az európai identitás elsősorban kulturális identitás, amely az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében nyer megerősítést. A kultúrák közötti párbeszéd ezért a megfelelő eszköz ahhoz, hogy fenntartható hozzájárulást nyújtsunk általában az integrációhoz, és különösen a romák integrációjához. Különös figyelmet érdemel az EGSZB szerint a **tolerancia** fogalma.

3.5 A tolerancia azt jelenti, hogy jogunk van „másmilyennek” lenni, mint a többiek, és ez egyszerre jelenti e jog gyakorlását és ennek tolerálását is. Ez ugyanolyan fontos a romák és a nem romák számára. A kultúrák közötti párbeszédben a tolerancia egy további alapvető jelentőséggel is bír: Nemcsak a fennálló

normakonfliktusok megoldására vonatkozik, hanem a „másságra” való nyitottságot is megköveteli, és ezzel megteremti az együttéléshez szükséges empátiát.

3.6 A romák helyzetének javítását célzó európai bizottsági és európai parlamenti kezdeményezések (13) kiváló eszközök a jogi és politikai cselekvési alapok és programok létrehozásához; jellemből adódóan azonban „felülről lefelé” irányuló intézkedések, amelyek nem érhetik el a kívánt sikert a megfelelő „alulról felfelé” építkező kezdeményezések nélkül, amelyeket a civil társadalomnak kell megvalósítania a nemzeti, regionális és helyi szintű állami szervek támogatásával.

3.7 Az EGSZB ebből a szempontból üdvözlö az Európai Bizottság legutóbbi közleményét, különösen támogatja az abban szereplő kijelentést, amely szerint most cselekvésre van szükség, és hangsúlyozza, hogy ez a cselekvési igény nemcsak a nemzeti, regionális és helyi állami szerveket érinti, hanem különösen mindkét oldal civil társadalmi szereplőit is.

3.8 Közösségi és nemzetközi oldalról mindeddig jelentős összegeket költöttek a romák integrációjára, majd megállapították, hogy a siker egyáltalán nem áll arányban a felhasznált összegekkel. Az EGSZB szerint ehhez az is hozzájárul, hogy közösségi szinten ugyan számos kezdeményezésre, konferenciára és találkozóra sor került és kerül a témában, ezek azonban gyakran – az érintett romák és helyi szervezeteik megfelelő bevonásának hiánya miatt is –, bár tartalmilag sikeresek, az ajánlott intézkedések konkretizálását illetően nem kielégítőek.

3.9 Az EGSZB hatáskörének keretein belül hozzá szeretne járulni ahhoz, hogy megszűnjenek ezek a jó stratégiai javaslatok és a nem megfelelő taktikai végrehajtási intézkedések közötti ellentmondások. Ezért arra fog törekedni, hogy a polgárokhoz vezető hídként betöltött szerepét kihasználja, valamint hálózatai és tagjainak szervezetei révén helyi rendezvényeken hozzájáruljon ahhoz, hogy növekedjen a készség is a felkínált szolgáltatások elfogadására és a köteleességek betartására.

4. A roma nők szerepe

4.1 Különböző jelentésekből látható, hogy a roma családokban a gyermekek nevelését iskoláskor előtt túlnyomórészt az anyák biztosítják, (14) míg az iskoláskor kezdetétől az apák is részt vesznek a nevelésben. A lányok nevelése többnyire az iskolakezdés után is az anyák feladata marad. Mivel azonban a gyerekek az iskoláskor előtti időszakban a legfogékonyabbak,

(7) 1. Konstruktív, gyakorlatias és diszkriminációmentes politikák
2. Célzott, de kizárólagosságtól mentes stratégiák
3. Interkulturális megközelítés
4. Az általános integrációra való törekvés
5. A nemi vonatkozás figyelembevétele
6. A bevált szakpolitikák átvétele
7. A közösségi eszközök használata
8. A regionális és helyi önkormányzatok bevonása
9. A civil társadalom részvétele
10. A romák aktív részvétele

(8) A roma, szintó, kalé, cigány stb. népcsoportokra általánosan használt gyűjtőfogalomként.

(9) Ld. a Régiók Bizottsága CdR 178/2010 fin. sz. véleményét is.

(10) „A szervezett civil társadalom szerepe az európai integrációban és hozzájárulása ehhez a folyamathoz” című GSZB-velemény, HL C 329., 1999.11.17., 5.2.1. pont.

(11) A „multi-kulti társadalom” modellje nem ismer általánosan kötelező érvényű értékeket, és elsősorban egymás mellett élő kultúrák agglomerációjaként mutatkozik meg.

(12) Lásd *Europa ohne Identität? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft* (Európa identitás nélkül? A multikulturális társadalom válsága), Goldmann Verlag, S. 181 von Bassam Tibi, Prof. emeritus, Göttingen.

(13) Lásd a *Kezdeményezések, programok, tanulmányok* tárgyú mellékletet (http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337_additional-info.pdf); Az Európai Bizottság közleménye: A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig (COM(2011) 173 végleges) és Járóka Líviának, az Európai Parlament képviselőjének jelentése a romák integrációjának európai uniós stratégiájáról (2010/2276(INI)), (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0043+0+DOC+XML+V0//DE&language=HU>).

(14) „Európai roma nő vagyok” című konferencia, 2010. január 11–12., Athén.

valamennyi gyermek számára fontos, hogy már otthon felkészítsék őket az iskolára. Ezért intézkedésekre van szükség ahhoz, hogy az anyák figyelmét felhívjuk a gyermekek – különösen a lányok – nevelésének és képzésének jelentőségére, és arra ösztönözzük őket, hogy gyermekeiket konkrétan készítsék elő az iskolára.

4.2 Ezeknek az intézkedéseknek azonban csak akkor van sikere kilátásuk, ha rendelkezésre állnak olyan lehetőségek (főként helyi szinten), amelyek figyelembe veszik a különböző hagyományokat. Ide tartozik az állami szervek azon kötelessége is, hogy megfelelő képzési programokat kínáljanak és megakadályozzák a szegregációt.

4.3 Emellett szükség lesz olyan kompetencia- és tudásközvetítő programokra („capacity building”) is, amelyek segítségével a roma nők képessé válnak arra, hogy ténylegesen betöltsék ezt a fontos szerepet.

4.4 A hagyományos roma családokban több generáció él egy fedél alatt; ilyenkor a nagyszülők is befolyással vannak a gyermekek nevelésére, és számos esetben sokkal nagyobb befolyással rendelkeznek, mint a szülők; ezért fontosnak tűnik a nagyszülők bevonása is, akik példaképként szolgálnak a következő generációk számára.

4.5 Ha sikerül kihasználni a roma nők gyermekeik jövőjét alakító erejét, azzal egy további hatást is elérünk: az ilyen konkrét intézkedések és kezdeményezések hozzájárulnak a roma nőkkel kapcsolatos sztereotípiák leépítéséhez. A roma nőket túl gyakran kényszerítik olyan szerepekbe, ahol tárgyként kezelik őket: többek között diszkrimináció, családon belüli erőszak vagy egyéb bántalmazás áldozatává esnek, illetve lenézik őket. Ezek természetesen jelentős tények, nem szabad figyelmen kívül hagyni őket. Ugyanilyen magától értetődő az is, hogy megfelelő intézkedéseket kell hozni az ilyen visszasságok ellen. Ezenfelül az EGSZB szerint fontos megmutatni azt is, hogy a roma nők milyen tevékeny szerepet töltenek be saját közösségükön belül, és milyen jelentőséggel bírhatnak közösségük határain túl, a kultúrák közötti párbeszéd aktív szereplőiként.

4.6 Az EGSZB támogatni fog olyan kezdeményezéseket, amelyek megfelelnek a roma nők ilyen önmeghatározásának, és lehetőségei keretében hozzájárul ahhoz, hogy a roma nők hozzáférhessenek olyan információkhoz és eszköztárhoz, amelyek megkönnyítik számukra a családjuk integrációjával kapcsolatos szerepük betöltését.

4.7 Az EGSZB ezért keresni fogja annak lehetőségét, hogy helyi rendezvényeken való részvétele segítségével ne csak konkrét információkat népszerűsítsen, hanem a részvételre való motivációt is erősítse.

5. Nevelés és oktatás

5.1 A cél az, hogy biztosítva legyen a roma közösség hátrányos helyzetű csoportjainak társadalmi integrációja anélkül, hogy ezáltal elveszítenék kulturális identitásukat. A jó oktatás két okból is döntő jelentőségű: először is az oktatás olyan alapvető közös értéket közvetíthet – és közvetítenie is kell – a polgároknak, melyek különböző etnikai csoportok számára

sikeres együttélést tesznek lehetővé. Ilyen érték a más kultúrákkal szembeni nyitottság is. Másodszor maga az oktatás fontos integrációs eszköz lehet, mivel ideális esetben különböző kultúrák közötti interakciót jelent. Bár soha nem késő új ismereteket és készségeket szerezni, fontos, hogy a jó oktatás minél korábbi életkorban kezdődjön. A gyermek stabil énképe, valamint egy nagyobb csoportban és végül a társadalomban betöltött szerepének tudata az életben később elért sikereinek kulcsa.

5.2 Az intézkedések és politikák révén a romák és minden egyéb kisebbségi csoport számára jó minőségű oktatáshoz való egyenlő hozzáférésre kell törekedni és biztosítani kell azt, a végső cél ugyanis az, hogy elsajátítsák a munkaerőpiacon szükséges kompetenciákat, amelyek közé tartoznak a szociális kompetenciák is. Az embereket képessé kell tenni arra, hogy életüket önállóan alakítsák, és felelősségteljes polgárként cselekedjenek, aki tudatában van jogainak és kötelességeinek, és képes gyakorolni azokat.

5.3 A munkaerőpiacon való részvétel hiánya azonban nemcsak társadalmi problémát jelent, hanem jelentős pénzügyi hatással is jár. Ennek megfelelően az oktatásra és nevelésre fordított kiadások ugyan alapvetően költségtényezőként jelentenek, jellegükből adódóan azonban nemcsak kiadást jelentenek, hanem elsősorban a jövőbe történő – ésszerű – beruházásokat.

5.4 Az Európa Tanács a roma gyerekekre irányuló nevelési és oktatási programjai keretében működtet egy mediátoroknak és pedagógiai asszisztenseknek szóló képzési programot is, amelyben az Európai Bizottság is részt vesz. Az EGSZB kész arra, hogy ezen a téren egy jövőbeli intézményi együttműködés keretében közvetítőként lépjen fel. Így például létező kommunikációs csatornái révén hozzájárulhatna a program és eredményei népszerűsítéséhez, vagy a program legjobb gyakorlatainak példáit ismertethetné azokban az országokban, amelyekre az Európa Tanács projektje jelenleg nem terjed ki.

5.5 Ennek kapcsán ismeretes, hogy az iskolai képzést be nem fejezők aránya a romák esetében aránytalanul magasabb, mint a nem romák esetében; ⁽¹⁵⁾ ezért szükség lesz arra, hogy az illetékes hatóságokkal együtt gondolkozzunk el olyan intézkedésekről, amelyek javíthatják ezt a helyzetet.

6. Oktatás: nemzeti szintű példák

6.1 A legtöbb uniós tagállam szigorú diszkriminációellenes és egyenjogúsági törvényeket hozott annak érdekében, hogy eleget tegyenek az európai normáknak. Ennek ellenére sajnos helyi szinten előfordul a diszkrimináció gyakorlása és elszívődése, és a nemzeti jogszabályokból gyakran hiányoznak a panasztételi eljárások és a diszkriminatív gyakorlatok semmissé nyilvánítása, ha az érintettek diszkriminálva érzik magukat. Utalni kellene arra is, hogy a gyenge ellenőrzés azt jelenti, hogy elég, ha az államok csak látszólagos módosításokat tesznek, amelyek azonban tovább súlyosbítják a szegregációt.

⁽¹⁵⁾ Roma Education Fund, Country assessments, <http://www.romaeducationfund.hu/publications/country-assessments> Open Society Institute, No Data—No Progress, Country Findings, August 2010; <http://www.romadecade.org/files/downloads/General%20Resources/No%20Data%20No%20Progress%20Country%20Findings.pdf>.

6.2 Ez azonban nem jelenti azt, hogy *egyetlen* uniós tagállam sem lép fel a roma polgárok érdekében bizonyos alapjogaik jobb érvényesülése mellett, ide értve az oktatáshoz való jogot, sem azt, hogy *egyetlen* nemzeti jogrendszer sem képes biztosítani a romák jogait. Egyes városi, illetve nemzeti bíróságok olyan ítéletet hoztak, amely szerint a roma gyerekek elleni kirekesztő gyakorlatok sértik a megkülönböztetésellenes nemzeti törvényeket. A szófiai kerületi bíróság már 2004-ben – még Bulgária EU-csatlakozása előtt – olyan ítéletet hozott, melyben elmarasztalta a bolgár oktatási minisztériumot, a helyi önkormányzatot, valamint az iskolai hatóság képviselőit amiatt, hogy a szegregáció révén megfosztják a roma gyerekeket az egyenjogú oktatáshoz való joguktól.⁽¹⁶⁾ Az ilyen ítéletek azonban csak egyes esetekre adnak választ, és nem feltétlenül kényszerítik a helyi és regionális önkormányzatokat a diszkriminatív gyakorlatok megváltoztatására, amelyek számos európai országban uralkodónak tűnnek az oktatási rendszerekben.

6.3 Magyarország jelentős politikai elkötelezettséget és forrásokat mozgósított roma polgárai gazdasági és szociális körülményeinek és részvételének javítását célzó intézkedések támogatására, melyek középpontjában a képzés áll.⁽¹⁷⁾ Magyarország integrációs kezdeményezései különösen azzal tűnnek ki, hogy az általános oktatáspolitikai keretében kerültek megvalósításra. Más országokban, például Romániában és Bulgáriában ezzel szemben az integráció megközelítése inkább eseti alapú volt, nem átfogó.⁽¹⁸⁾ A magyar megközelítésnek azonban hátrányai is vannak, mivel az oktatáspolitikai intézkedéseken belül, valamint az oktatás politika és az egészségügyi, szociális és lakhatási politika között vannak olyan konfliktusok, amelyek hatással járnak az oktatásra nézve; valamennyi államnak tudomásul kellene vennie és figyelembe kellene vennie azt, hogy léteznek ilyen potenciális konfliktusok.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 16-án.

6.4 Különös figyelmet érdemel ebben az összefüggésben az interkulturális nevelés és interkulturális tanulás német modellje (különböző etnikai származású emberek közös tanulása⁽¹⁹⁾).

7. Összefoglalás

7.1 A romák jobb integrációjára irányuló erőfeszítések kontextusában sajnálatos, hogy a közösségi integrációs fogalom kizárólag harmadik országok állampolgáraitra vonatkozik, és a romákra, akik általában uniós polgárok, nem alkalmazható.

7.2 Annál fontosabb, hogy ismételten utaljunk arra, hogy a romákat – elméletileg – az uniós polgársághoz kapcsolódó valamennyi jog és alapjog megilleti. Magától értetődő, hogy a romáknak uniós polgárként be kell tartani kötelességeiket, és e kötelességek megsértése jogi következményeket von maga után, másrészt azonban akkor is érvényesülnie kellene a szankciós mechanizmusoknak, amikor megfosztják őket az említett jogoktól.

7.3 Az EGSZB újból hangsúlyozza, milyen fontosnak tartja, hogy kultúrák közötti párbeszédet kezdjünk a romákkal. A párbeszéd jellegéből adódóan mindig interaktív folyamat, amely a partnerek egyenlőségére épít, és részvételt tesz lehetővé. A kultúrák közötti párbeszéd keretében lehetséges az előítéletek leépítése és a bizalom felépítése. Az előítéletek és sztereotípiák mindkét oldalon történő megszüntetése az EGSZB szerint igen fontos előfeltétele a jobb együttélést és az igazi esélyegyenlőséget célzó konkrét lépéseknek. A Lisszaboni Szerződés új lehetőségeket nyitott az EGSZB számára a civil társadalmi párbeszéd struktúráinak létrehozása terén. E feladatok teljesítése során az EGSZB kifejezetten törekedni is fog arra, hogy a romákkal folytatott kultúrák közötti párbeszédet jó útra vigye.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Lásd: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2411&archiv=1>.

⁽¹⁷⁾ Vö. általánosan: KÉZDI G. és SURÁNYI É.: „Egy sikeres iskolai integrációs program tapasztalatai”, *Roma Education Fund Working Paper No.2*, 2009, letölthető: http://www.romaeducationfund.hu/sites/default/files/publications/a_succesful_school_integration_kezdi_suranyi.pdf.

⁽¹⁸⁾ Vö. általánosan: European Roma Rights Centre: „The Impact of Legislation and Policies on School Segregation of Romani Children: A Study of Anti-Discrimination Law and Government Measures to Eliminate Segregation in Education in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia”, *ERRC Report*, 2007. február, letölthető: http://www.errc.org/en-research-and-advocacy-reports-intro-details.php?article_id=2743.

⁽¹⁹⁾ Lásd: Hanna KIPER: „Interkulturelle Pädagogik” 1992,161. o.; Franz HAMBURGER: „Die Vielfalt der Kulturen als Herausforderung für den Bildungsauftrag der Schule”, Frankfurt/Main 1989.

III

(Előkészítő jogi aktusok)

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

472. PLENÁRIS ÜLÉS, 2011. JÚNIUS 15. ÉS 16.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a pénzügyi szektor megadóztatásáról

(COM(2010) 549 végleges)

(2011/C 248/11)

Előadó: **Stasys KROPAS**

Az Európai Bizottság 2010. október 7-én úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 113. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A pénzügyi szektor megadóztatása

COM(2010) 549 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2011. május 31-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésen (a június 15-i ülésnapon) 102 szavazattal 16 ellenében, 28 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság átfogó kezdeményezéseit, amelyek a növekedés, az ellenálló képesség és a pénzügyi stabilitás helyreállításának előmozdítására irányulnak. A pénzügyi szektor stabilitását és hatékonyságát és így a túlzott kockázatvállalás korlátozását, valamint a megfelelő ösztönzők létrehozását a pénzügyi szektor intézményei számára megfelelő szabályozással és felügyelettel kellene biztosítani. Ebben a tekintetben az EGSZB a közelmúltban kifejezésre juttatta támogatását egy bankszanálási alap-rendszernek a válságkezelési keret részeként történő kidolgozásával kapcsolatban.

1.2 A válságot követően a kormányoknak erőfeszítéseket kellett tenniük költségvetésük konszolidációja érdekében, hogy meg tudjanak birkózni a krízis költségeivel, valamint a szélesebb körű szociális és gazdasági következményekkel. Az EGSZB nézete szerint a pénzügyi szektornak tisztességes és érdemi módon kellene hozzájárulnia az állami költségvetésekhez.

1.3 Ahogyan azt az Európai Bizottság közleménye is hangsúlyozta, már számos tagállam hozott egyoldalú intézkedéseket

a pénzügyi szektor megadóztatásával kapcsolatban. A szóban forgó tagállamok különböző adózási rendszereket vezettek be, amelyeknek adóalapjai, tényleges adókulcsai és alkalmazási hatályai is eltérőek. Az EGSZB úgy véli, hogy az ilyen költségvetési mechanizmusok adóalapját harmonizálni kellene, és szükség van a kettős adózással kapcsolatos tehermentesítő intézkedések koordinációjára is. Ha az Európai Bizottság ilyen értelmű kezdeményezéseket fogadna el, figyelembe kellene vennie ezeknek az egyes tagállamokra gyakorolt eltérő hatását, a nemzeti pénzügyi piacok jelentőségét és stabilitását, a hatályos nemzeti adókeretet, és a pénzügyi szektorra kivetett esetleges új adót, amelyet az adott tagállam bevezethetett a válságot követően.

1.4 Az új illetékek, követelmények és szabályozások számos következménnyel járhatnak a pénzügyi rendszerre és a gazdaság egészére nézve. Ezért gondosan fel kell mérni, hogyan hatnak a bankok és pénzügyi intézmények tőkealapjára, valamint hogyan befolyásolják ezeknek az intézményeknek azt a képességét, hogy ellássák a gazdaság és különösen a kvv-k finanszírozásában betöltött szerepüket. Az EU pénzügyi szektorának teljes adóhozjárulását össze kell hasonlítani egyéb szektorokkal.

Figyelembe kell venni azt a hatást is, amelyet további adók bevezetése gyakorolna az EU pénzügyi intézményeinek globális versenyhelyzetére.

1.5 Mivel a likviditással és fizetőképességgel kapcsolatos feszültségek meghatározó tényezőt jelentettek a válság kialakulásában, az EGSZB azt ajánlja, hogy a pénzügyi intézményekre kivetendő bármilyen új adó kidolgozásakor vegyék figyelembe az intézmények fizetőképességét, és azt, hogy mennyire tudnak megfelelni az új tőkekövetelményeknek.

1.6 Hatásvizsgálatában az Európai Bizottságnak különös figyelmet kellene szentelnie az arányosság elvének. Ez az jelenti, hogy a megfelelési követelmények eredményeképpen a piaci szereplőkre és pénzügyi intézményekre nehezedő adminisztratív terhet arányban kellene tartani a szóban forgó új adó alapvető célkitűzésével. Amennyiben az Európai Bizottság az új adót a pénzügyi tranzakciókra kivetendő adó (FTT) modelljének keretében képzeli el, összhangra kellene törekednie azzal a politikával, amelyet a kereskedés utáni időszak akadályaként számon tartott adóeljárások egyszerűsítése érdekében dolgoztak ki az elmúlt években. Amennyiben az Európai Bizottság egy pénzügyi tevékenységekre kivetendő adó (FAT) bevezetését tervezi, akkor az adóalapot úgy kell megtervezni, hogy az összeegyeztethető legyen azzal az információval, amelyhez a pénzügyi intézmények a jelenlegi pénzügyi beszámolási keretben könnyen hozzáférnek.

1.7 Megerősítve a pénzügyi tranzakciók adójának (FTT) bevezetését támogató 2010. július 15-i véleményében⁽¹⁾ megfogalmazott következtetéseket és ajánlásokat, az EGSZB egyúttal az is hangsúlyozni szeretné, hogy – tekintettel annak kockázatára, hogy ellenkező esetben ösztönzést kapna a pénzügyi tevékenységek nem uniós pénzügyi központokba való áthelyezése – az FTT globális szintű bevezetését előnyben kellene részesíteni az FTT uniós szintű bevezetésével szemben. Azonban ha kiderül, hogy az FTT globális szintű bevezetése nem kivitelezhető, az EGSZB egy uniós szintű FTT bevezetését irányozná elő, figyelembe véve az Európai Bizottság hatásvizsgálatának eredményét.

1.8 A pénzügyi tevékenységekre kivetendő adónak (FAT) számos, az FTT-hez hasonló hiányosságai lehetnek, ideértve az áthelyezési hatást. E problémakör vizsgálata részét kell, hogy képezze az Európai Bizottság előzetes hatásvizsgálatának.

1.9 A pénzforgalmon alapuló és a héa hatályán kívül tervezett új adó bevezetése, valamint a nem kielégítő héa-mentességi rendszer változatlanul hagyása rendkívül összetett adórendszer teremthet a pénzügyi intézmények számára. Ezért – az Európai Bizottság által folytatandó hatásvizsgálat eredményétől függően – az EGSZB úgy véli, hogy ha egy új pénzügyiszektor-adó alapjául a pénzforgalmat vagy hasonló tényezőket választanák, az Európai Bizottságnak fel kellene mérnie a szóban forgó adó héarendszeren belüli kidolgozásának előnyeit, hogy a szektor számára egy igazgatásilag könnyebb megközelítést biztosítsanak, és enyhítsék a vissza nem igényelhető héa által okozott veszteséget. Figyelmet kell szentelni azoknak a nem szándékolt következményeknek is, amelyekkel az adó bevezetése járhat a pénzügyi szektor számára, pontosabban olyan alternatív rendszerek alakulását illetően, amelyek nem esnek szabályozás, felügyelet vagy ellenőrzés alá, és így komoly problémákat okozhatnak.

⁽¹⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „Pénzügyi tranzakciók adója”, HL C 44., 2011.2.11., 81. o.

1.10 Nem szabad figyelmen kívül hagyni az új adók bankszektorra gyakorolt versenyképességi következményeit, sem a bankszektor nem bankszektorral való versenyképességét, sem pedig a bankszektor azon képességét illetően, hogy továbbra is kielégítse a reálgazdaság pénzügyi igényeit. Ez különösen fontos, mivel a gazdaság éppen kilábalófélben van a válságból.

2. Háttér

2.1 A válságot követően a nemzeti kormányok komoly kettős problémával néznek szembe. Egyrészt sürgősen végre kell hajtaniuk a pénzügyi és bankrendszer reformját. Másrészt új bevételi forrásokra kell szert tenniük.

2.2 Többszörös adópolitikai célkitűzésekről van szó, ide tartozik a negatív externáliák csökkentése, az államháztartás konszolidációja, a pénzügyi szektor hozzájárulása a költségek visszafizetéséhez, a fejlődő világra és az éghajlatváltozás elleni küzdelemre vonatkozó kötelezettségvállalások tiszteletben tartása, és – feltételezve, hogy a pénzügyi szektort túl kevés adó terheli – annak biztosítása, hogy a pénzügyi szektor tisztességes és érdemi módon járuljon hozzá az állami költségvetésekhez. Mindaddig a pénzügyi szektor megadóztatásának célja igen tágra értelmezett, a szóban forgó adók jellege és mechanizmusa pedig még mindig vizsgálat tárgyát képezi.

2.3 2010. október 7-én az Európai Bizottság közleményt bocsátott ki a pénzügyi szektor jövőbeli megadóztatásáról⁽²⁾, amelyet egy olyan személyzeti munkadokumentum is megerősített,⁽³⁾ amelyben két új eszközt irányoztak elő:

— Egy pénzügyi tevékenységekre kivetendő uniós szintű adó (FAT) bevezetését javasolták, amely bevételi forrásként szolgálna a tagállamok költségvetési számára, és egyidejűleg segítené a pénzügyi piacok nagyobb mértékű stabilitásának biztosítását. Az Európai Bizottság úgy véli, hogy – amennyiben gondosan megtervezik és végrehajjtják – egy ilyen adó nem jelentene aránytalan kockázatot az EU versenyképességére.

— Globális szinten az Európai Bizottság támogatja egy pénzügyi tranzakciókra kivetendő adó (FTT) ötletét, amely nézete szerint segíthetne az olyan nemzetközi kihívások finanszírozásában, mint a fejlesztés vagy az éghajlatváltozás.

2.4 A pénzügyi válság globális és rendszerjellegeteként vonatkozásában az Európai Bizottság azt is felveti, hogy a bankadó gátló hatást fejthet ki a túlzott kockázatvállalásra. Nézete szerint egy ilyen adó a pénzügyi piacok hatékonyságának, ellenálló képességének és stabilitásának fokozása, valamint volatilitásának csökkentése révén megfelelően kiegészítené a szabályozói és felügyeleti reformokat.

2.5 Válságkezelési keretének részeként az Európai Bizottság kezdeményezéseket is javasolt, ideértve egy bankszanálási alap (BRF)⁽⁴⁾ megvalósítását, amelyről az EGSZB már véleményt dolgozott ki.⁽⁵⁾

⁽²⁾ COM(2010) 549/5.

⁽³⁾ SEC(2010) 1166/3.

⁽⁴⁾ COM(2010) 254 végleges.

⁽⁵⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „Bankszanálási alapok”, HL C 107., 2011.4.6., 16. o.

3. A pénzügyi szektor tisztességes és érdemi hozzájárulása az államháztartáshoz

3.1 Annak a szerepnek köszönhetően, amelyet a pénzügyi szektor szereplői játszottak a válság alakulásában, amikor is a kormányoknak a pénzügyi intézmények segítségére kellett sietniük, széles körben elfogadott az a nézet, hogy a kapcsolódó költségeket nem a polgároknak vagy az egyéb szektoroknak kellene viselniük. Ez a nézet abban a törekvésben jelenik meg, hogy „a pénzügyi szektor tisztességes és érdemi módon járuljon hozzá az állami költségvetésekhez”. Ebben az összefüggésben az Európai Bizottság gazdasági tanulmányába egy mélyreható hatásvizsgálatot is be kíván vonni, amelyben különböző lehetőségeket vizsgálna az adóztatással kapcsolatban annak érdekében, hogy kiegyensúlyozott javaslat jöjjön létre.

Az EGSZB azt javasolja az Európai Bizottságnak, hogy végezzen felmérést az uniós pénzügyi szolgáltatási szektor teljes adóhozzájárulásáról, feltérképezve az összes különböző adót, amelyet a pénzügyi szolgáltató vállalatok már most is fizetnek. Ez a tanulmány átfogó képet nyújthat a társaságiadó-befizetésekről, a vissza nem igényelhető héá-ról, valamint a bankok mint munkaadók által befizetett által foglalkoztatási járulékokról. A szélesebb körű gazdasági hozzájárulás mércéjeként a munkavállalókra vonatkozó adókat külön figyelembe kellene venni. A fő elképzelés annak ellenőrzése lehetne, hogy megfelelő arányban áll-e a bankszektor megadóztatása annak hozzáadott értékével, illetve hogy a bankszektor adóbevételekhez való általános hozzájárulása milyen mértékű az többi kulcsfontosságú szektorhoz képest. Végezetül fel lehetne mérni az új bankadóból és a jelenleg fizetendő teljes adó-hozzájárulásból adódó együttes adóterhet.

3.2 Az EGSZB úgy véli, hogy amennyiben sor kerülne egy pénzügyi szektorra kivetendő adó bevezetésére, egy ilyen tanulmány segítene mértékének kiszámításában, mind alkalmazási hatályát, mind pedig a tényleges adókulcsot illetően. Fontos, hogy a tanulmány megvizsgálja a bankoknak azt a képességét, hogy újraépítsék és erősítsék tőkealapjukat, illetve hogy háztartásokat és vállalatokat, különösen pedig kkv-kat finanszírozzanak az EU-ban.

3.3 Az EGSZB szerint az arra vonatkozó javaslatokat, hogy a pénzügyi szektor hogyan tudna hozzájárulni bármilyen esetleges jövőbeli válság költségeihez, nem lehet elválasztani a szabályozási rendszer átfogóbb változásairól, valamint a pénzügyi összeomlás valószínűségének és kihatásának csökkentésére irányuló intézkedések széles skálájáról folytatott vitától.

3.3.1 A pénzügyi ágazat adóztatása abban az esetben lenne optimális, ha kiegyensúlyozott arányban felelne meg egyrészt a bevételi források teremtésével kapcsolatos pénzügyi célnak, másrészt pedig a kockázatvállalás korlátozásával kapcsolatos célkitűzésnek.

4. A pénzügyi tranzakciókra kivetendő adó (FTT)

4.1 Az FTT-t többszörös célra tervezték, konkrétan arra, hogy a spekuláció és a volatilitás csökkentése révén gátat vessen a nem értéktérmető tevékenységeknek a pénzügyi piacokon, és egyidejűleg növelje az állami bevételeket.

4.2 Az Európai Parlament 2010 márciusában állásfoglalást fogadott el a tranzakciókra kivetett adókról, 2011 márciusában

pedig jelentést a globális és európai szintű innovatív finanszírozásról. (6)

4.3 Az FTT alkalmazásával a hatóságok arra törekcsenek, hogy csökkentsék a kockázatos, spekulatív („társadalmilag felesleges”) (7) pénzügyi tranzakciók számát. Az FTT-ben olyan eszközt is láthatnak, amely megakadályozza, hogy a bankok „túl nagyok legyenek”, vagy hogy túl sok és túl kockázatos tranzakciót hajtsanak végre a jövőben.

4.4 Az EGSZB az FTT-vel kapcsolatos nézeteit a „Pénzügyi tranzakciók adója” című saját kezdeményezésű véleményében juttatta kifejezésre, többek között a következő következtetések és ajánlások formájában:

— Az FTT fő célja az kellene, hogy legyen, hogy megváltoztassa a pénzügyi szektor magatartását a rövid távú, spekulatív pénzügyi tranzakciók csökkentése révén. Így a pénzügyi szektorban folyó tevékenységeket a piaci ármechanizmusok szabályozhatják. A kívánt hatás elérhető lenne, hiszen az FTT a leggyakoribb tranzakciókat sújtja a legkeményebben.

— Az FTT másik célja közpénzek szerzése. Ezt az új bevételi forrást a fejlődő országok gazdasági fejlődésének támogatására, éghajlat-politikáik finanszírozására, illetve az államháztartások terheinek könnyítésére lehetne fordítani. Ez utóbbi azt is jelenti, hogy a pénzügyi szektor így visszafizeti majd az állami támogatásokat. Hosszú távon az adónak az állami bevételek új általános forrásaként kellene szolgálnia.

4.5 Mivel egyes érintett felek aggodalmuknak adnak hangot az áthelyezési hatás kockázatával kapcsolatban az adó földrajzilag korlátozott bevezetése esetén, az FTT-t elsősorban globális szinten kellene elképzelni, ahogyan azt az Európai Bizottság is támogatja. Azonban, ha ez lehetetlennek bizonyulna, az EGSZB egy uniós szintű FTT bevezetését támogatná, figyelembe véve az Európai Bizottság hatásvizsgálatának eredményét.

4.6 Az EGSZB úgy véli, hogy az FTT-t oly módon kellene kialakítani, hogy a központi értékterti rendszerek általi beszedése könnyen megvalósítható legyen. Figyelembe kellene venni a széles körben alkalmazott FTT beszedésével és az FTT-nek való megfelelés érvényesítésével kapcsolatos kérdéseket és költségeket, valamint azoknak a szerveknek a jogbizonytalanságát, amelyek a tőzsdén nem jegyzett értékpapírok és derivatívák tőzsdén kívüli kereskedésében (OCT) végrehajtott tranzakcióira kivetett adók behajtásáért felelősek.

4.7 Végül az EGSZB megjegyzi, hogy még mindig sok olyan, offshore pénzügyi központként működő joghatósági terület van, amelyet a banktitokkal és az alacsony vagy nullakulcsos adóval összefüggő átláthatatlanság jellemez. Tekintettel arra, hogy ezeken a helyeken milyen könnyű pénzügyi kirendeltségeket nyitni és azokat az interneten keresztül üzemeltetni, alapvető,

(6) Az Európai Parlament 2010. március 10-i állásfoglalása a pénzügyi műveletekre vonatkozó adókról – működőképessé tételükről és Jelentéstervezet a globális és európai szintű innovatív finanszírozásról (2010/2105(INI)).

(7) *Taxing the Speculators [A spekulánsok megadóztatása]*, <http://www.nytimes.com/2009/11/27/opinion/27krugman.html>.

hogyan az FTT bevezetése mellett kötelezővé tegyék az átláthatóságot, valamint a tényleges jogi és adóügyi együttműködés javítását.

5. A pénzügyi tevékenységekre kivetendő adó

5.1 A FAT egyik fő vonása a FTT-hez képest, hogy a pénzügyi szektor vállalatát adóztatja meg, míg az FTT pénzügyi piaci résztvevőkre vet ki adót. Ezenkívül az FTT a kereskedési tevékenységet adóztatja, amely csak néhány pénzügyi központban zajlik, ezzel szemben a FAT az egyenletesebben eloszló pénzügyi ágazatbeli nyereségekre és fizetésekre koncentrálna.

5.2 Az IMF jelentésére hivatkozva az Európai Bizottság úgy véli, hogy a pénzügyi tevékenységekre kivetendő adó (FAT) szintén megfelelő eszköz lehet a pénzügyi szektor megadóztatásának javításához és az esetleges negatív külső hatások enyhítéséhez.

5.3 A FAT kidolgozásakor az Európai Bizottság az adóalapot a pénzügyi kimutatás függvényében határozhatná meg.

5.4 A választott koncepciónak értelmezhetőnek kell lennie a jelenlegi számviteli keretek között, legyen szó a nemzetközi pénzügyi beszámolási standardokról (IFRS) vagy helyi szintű, általánosan elfogadott számviteli elvekről (helyi GAAP), amennyiben a pénzügyi intézmények nem alkalmazhatják az IFRS-t.

5.5 Ha a pénzforgalmat választják alapjául, a FAT bevezetése befolyásolhatja a likviditást, és költségesebbé teheti a pénzforgalmat, pedig éppen a likviditással kapcsolatos feszültségek jelentettek meghatározó tényezőt a válság kialakulásában. Ezért a FAT adóalapjának meghatározásakor tanácsos különös figyelmet szentelni az intézmények fizetőképességének, annak, hogy mennyire tudnak megfelelni az új tőkekövetelményeknek, valamint a FAT és héa közötti kölcsönhatásnak.

6. HÉA

6.1 Az Európai Bizottság szerint az új adó bevezetését többek között alátámasztja a pénzügyi szolgáltatásoknak a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK tanácsi irányelv (a „héa-irányelv”) keretében meghatározott héa-mentessége.

6.2 Az EGSZB hangsúlyozni kívánja, hogy e mentesség legfőbb okát a bankok által nyújtott pénzügyi szolgáltatásokhoz

kapcsolódó érték meghatározásának konceptuális és gyakorlati nehézségei jelentik. Ez különösen igaz a betétekhez és hitelekhez kapcsolódó hagyományos pénzügyi közvetítő szolgáltatásokra. Az ilyen szolgáltatásokra vonatkozó elgondolások a hitelkamatok és a betétek után fizetett kamatok közötti eltérést veszik figyelembe. Ez a kamatmarzs egy adott bank által a betéteseknek és a hitelfelvevőknek nyújtott közvetítői szolgáltatások olyan általános és összetett mértéke, amely csak nehezen számszerűsíthető egyedi tranzakciók formájában a héa vagy bármely más tranzakció-alapú fogyasztói adó alkalmazásának céljából. Nehézségeket okozott egy olyan módszer kidolgozása, amely ezt a kamatmarzst a hozzáadottérték-adó számla alapú módszer keretében történő kiszámítása érdekében egyedi tranzakciókhoz tudja rendelni. Hasonló problémák adódnak a biztosítások és a pénzügyi szolgáltatások egyéb típusainak megadóztatásakor, például a valuta- és az értékpapír-kereskedésben.

6.3 A pénzügyi szolgáltatások héa-mentessége a héára vonatkozó jogalkotásban ahhoz a jogálláshoz kapcsolódik, hogy az előzetesen felszámított hozzáadottérték-adó levonása nem vagy csak korlátozott mértékben lehetséges. Ez azt jelenti, hogy a pénzügyi intézmények a saját kiadásaira kivetett hozzáadottérték-adót nem tudják teljes mértékben levonni, így ez nettó költségként jelentkezik. Ennek a „rejtett héa-költségnek” a mértéke igen jelentős is lehet, mivel a kihelyezett szolgáltatások és a csoporton belüli tranzakciók adóhatása áttételes.

6.4 2007-ben az Európai Bizottság irányelvjavaslatot dolgozott ki a pénzügyi szolgáltatások jelenlegi héa-besorolásának három pillérré alapuló felülvizsgálata céljából, amely tartalmazott egy, a pénzügyi szolgáltatások megadóztatásának lehetőségére vonatkozó javaslatot is. Az EGSZB úgy véli, hogy a pénzügyi szektor megadóztatásáról folyó vitát nem szabad elkülöníteni a javasolt héa-reformtól.⁽⁸⁾

6.5 Az EGSZB-nek vannak kételyei a FAT hatályával, valamint az adó és a vissza nem igényelhető héa-összegek együttes terhével kapcsolatban is. Bár lehet úgy alakítani, hogy specifikusan a gazdasági járadékokat és/vagy kockázatokat célozza, a FAT legátfogóbb formájában (addíciós módszerrel számított FAT) a teljes nyereségre és bérekre terjed ki. Ha az új adó alapjául a pénzforgalmat vagy hasonló tényezőket választanák, az Európai Bizottságnak fel kellene mérnie a szóban forgó adó héa-rendszer hatályán belüli kidolgozásának előnyeit, hogy csökkentse a vissza nem igényelhető héa által okozott hatást, és így elkerülje a gazdasági költségeknek az Európában tevékenykedő valamennyi gazdasági szereplőt érintő növekedését.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ COM(2007) 746 végleges és 747 végleges.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Beruházási Banknak – A gazdasági, szociális és területi kohézióról szóló ötödik jelentéssel kapcsolatos következtetések: a kohéziós politika jövője

(COM(2010) 642 végleges)

(2011/C 248/12)

Előadó: **Carmelo CEDRONE**

2010. november 9-én az Európai Bizottság az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján úgy határozott, hogy 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, a Régiók Bizottságának és az Európai Beruházási Banknak – A gazdasági, szociális és területi kohézióról szóló ötödik jelentéssel kapcsolatos következtetések: a kohéziós politika jövője

COM(2010) 642 végleges.

Az EGSZB munkájának előkészítésével megbízott „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2011. május 31-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15–16-án tartott 472. plenáris ülésén (a 2011. június 16-i ülésnapon) 133 szavazattal 7 ellenében, 14 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) összességében megfelelőnek tartja az Európai Bizottság által rögzített, kohéziós politikára vonatkozó **legfontosabb elképzeléseket**, melyek:

- az uniós hozzáadott érték növelése;
 - az irányítás erősítése;
 - a végrehajtó rendszer ésszerűsítése és egyszerűsítése;
 - a kohéziós politika felépítésének javítása.
- 1.2 Az EGSZB szerint a **fenti célkitűzések megvalósíthatók**, ha ezzel egyidejűleg teljesülnek az alábbiak:
- a stratégiai tervezés erősítése, segítve a tagállamokat az intézményi reformok véghezvitelében a hatóságok funkcióval való felruházása érdekében;
 - az uniós források kisszámú prioritásra történő koncentrációja;
 - a gazdasági és társadalmi mobilizáció fokozása, valamint a társadalmi és gazdasági partnerek részvételének erősítése a kohéziós politika alkalmazásában;
 - az adicionalitás és a társfinanszírozás elvének megújítása;

— a hatásértékelés kötelezővé tétele.

1.3 Nem szabad megfedkezni arról, hogy a kohéziós politikának a fejlesztéssel és a régiók közötti egyenlőtlenségek csökkentésével együtt aktívan hozzá kell járulnia a polgárok számára nyújtott szolgáltatások, valamint a gazdasági és társadalmi feltételek javításához.

1.4 Egészében véve elő kell segíteni, hogy javuljon a vállalkozások, különösen a kis- és középvállalkozások, illetve a mikro- és kézműves vállalkozások gazdasági környezete, vállalkozási feltételei, termelékenysége és versenyképessége. Ezért a munkába közvetlenül be kell vonni a vállalkozások területi képviselői szervezeteit, illetve különösen az EU prioritásként meghatározott ágazatainak a képviselőit, a szakszervezetekkel és a civil társadalommal együtt.

1.5 Érdekes, előnyben részesítendő terület lehet a **területi kohézió, valamint a területi, regionális és ágazati szintek alatti kohézió fényében** a határokon átnyúló és régiók közötti együttműködés fejlesztése (a 3. célkitűzéssel), több forrással támogatva a régiók területi kohézióját és az eurorégiók (Balti-tenger, Földközi-tenger, Adriai-tenger, Alpok-Adria Eurorégió, Duna Eurorégió, Atlanti Ív) makroregionális stratégiáját.

1.6 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottságnak és a tagállamoknak mindent meg kell tenniük a bevált gyakorlatokra vonatkozó információk cseréjének előmozdítása és a helyi önkormányzatok számára a programirányítás keretében nyújtott támogatás elősegítése érdekében, belső reformfolyamatokon és az érintett ágazatok reformján keresztül is.

1.7 Csak a beruházások eredményeinek magasabb szintű **ismeretével** (ez ma még nem kielégítő) és egyedi hatástanulmányokkal határozhatók meg az Európa 2020 stratégiával összhangban megvalósítandó prioritások, és biztosítható a tematikus koncentráció célkitűzésének elérése.

1.8 Az EGSZB azzal is egyetért, hogy minden európai régióban vegyék figyelembe a gyorsan növekvő ágazatoknak a konvergencia célkitűzés alá tartozó régiók, az átmeneti régiók, valamint a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés alá tartozó régiók közötti megoszlását. Továbbra is fennáll azonban a források szegény régiók (az alapok 80 %-a) és a többi régió (a maradék 20 %) közötti felosztásának problémája még akkor is, ha ez a döntés segítené a társfinanszírozás problémájának megoldását.

1.9 Az EGSZB alapvetően fontosnak véli az Európai Bizottság összes javaslatának és politikájának, azaz az Európa 2020 stratégia, a kohéziós politika, a közös agrárpolitika, az energiapolitika, a közlekedési, környezetvédelmi és kutatási politika stb. **összehangolását**. Különösen érvényes ez az ESZA-ból és az ERFA-ból finanszírozott intézkedésekre, mivel az ESZA-nak az európai foglalkoztatási stratégiát, a szociális menetrendet, a minőségi képzést, az ifjúsági kezdeményezéseket és a kohéziós politikák szereplőinek európai képzését kell előnyben részesítenie.

2. Javaslato

2.1 Szakpolitikai javaslatok

2.1.1 **Európa 2020 stratégia:** az EGSZB úgy véli, hogy a kohéziós politikának nem kizárólag az Európa 2020 stratégiát kell szolgálnia, sőt, hitelessége érdekében saját finanszírozását eurókötvények kibocsátásával kellene biztosítania.

2.1.2 **A kohéziós politikának** fenn kell tartania azt az alapvető célját, amely szerint a népek és területek közötti **szolidaritást** és a fejlődést szolgálja.

2.1.3 **Európai csúcstalálkozó:** a kohéziós politikát és a hozzá rendelt összes alapot egy európai csúcstalálkozó keretében **évente** meg kell vitatni, és felül kell vizsgálni. Erre egyrészt a gazdasági és társadalmi kohéziós politika stratégiai fontossága, másrészt az európai gazdasági és társadalmi kormányzáson belül a makrogazdasági politikához fűződő kapcsolatai miatt van szükség.

2.1.4 **Stabilitási paktum és szankciók:** az EGSZB szerint szankciók helyett inkább az ösztönzőkre kell törekedni, hogy a legeladósodottabb, tehát legveszélyeztetettebb régiók ne kerüljenek még nehezebb helyzetbe. Sőt, üdvözlendőnek tartaná, ha a stabilitási és növekedési paktum reformja keretében a folyó kiadásnak nem minősülő – kutatási, oktatási és képzési – beruházásokat kizárnák a költségvetésből. A cél az, hogy a közösségi támogatásokra jobban rászoruló szegényebb régiók ne kerüljenek hátrányos helyzetbe.

2.1.5 **A prioritások** számát a különböző alapok és az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek figyelembevételével korlátozni kell. Különösen az **egységes piac** megteremtésére irányuló politikákat kell tekintetbe venni – a kohéziós politikának is e piac megteremtésére kell törekednie. A prioritásokat az európai csúcson határozzák meg a minden szinten képviselt állami szereplők, illetve a társadalmi és gazdasági partnerek egyeztetését követően.

2.1.6 **A társadalmi és gazdasági partnerségnek** a bevált gyakorlatok elterjesztésével, a közszereplők közötti megállapodásokkal párhuzamosan és/vagy együttesen olyan rendes és kötelező eljárássá kell válnia, amely a kohéziós politika minden tervezési, végrehajtási és értékelési eljárásának velejárója. Mint ilyen, közvetlenül a feltételelenséghez kötendő. Az EGSZB azt szeretné, ha a partnerségre vonatkozó szabályokat meghatározó általános rendelet 11. cikkének alapját az összes strukturális alapra kiterjesztenék.

2.2 Operatív technikai javaslatok

2.2.1 **A társfinanszírozás** szabályait a kohéziós politikában érintett térségek és területek fejlődési feltételei, illetve gazdasági és társadalmi eszközei – különösen a jövedelem és a régiók költségvetése alapján – kell differenciálni; az előbbire vonatkozó számításokat megfelelően felül kell vizsgálni ⁽¹⁾.

2.2.2 Az előzetes **feltételelenségnek** arra kell irányulnia, hogy javítsa a célkitűzések megvalósításával kapcsolatos kiadások minőségét, hatékonyabbá téve az érintett hatóságokat és lehetővé téve ezáltal a források maximális felhasználását, elkerülve azt, hogy a feltételelenség például a legeladósodottabb régiók büntetésévé váljon.

2.2.2.1 A tagállamoknak tehát szorgalmazniuk kell a strukturális alkalmazkodáshoz, az innováció és a munkahelyteremtés elősegítéséhez szükséges intézményi reformokat a társadalmi kirekesztés csökkentése érdekében. Az EGSZB azt is elengedhetetlennek tartja, hogy a finanszírozás feltételeként ezt a politikát minden szinten a társadalmi és gazdasági partnerekkel egyeztetve valósítsák meg.

2.2.3 Az intézkedési területek kiválasztásának hagyományos **mutatóit** össze kell vonni más paraméterekkel, amilyen például a foglalkoztatottsági, szegénységi, iskolázottsági ráta, az oktatás és szakképzés, valamint a szolgáltatások és a környezeti fenntarthatóság szintje.

2.2.4 **Ahatásvizsgálatnak** a kohéziós politika központi elemévé kell válnia, nemcsak előzetes feltételként, hanem a hatékonyság és az elért célkitűzések szintjének ellenőrzési módszereként is. Ehhez uniós szinten meghatározott, az Európai Unió egész területén kötelezően alkalmazandó közös paraméterekre van szükség.

⁽¹⁾ Lásd: az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a vásárlóerő-paritással kapcsolatos alapinformációk szolgáltatására, valamint a vásárlóerő-paritás kiszámítására és közzétételére vonatkozó közös szabályok megállapításáról”, HL C 318., 2006. 12.23., 45. o.

2.2.4.1 Az eredményen alapuló elemzés: bár sokkal hasznosabb, mint a pénzgazdálkodás ellenőrzésén alapuló elemzés, gyakorlati megvalósításához hosszadalmas előkészületek és pontosan meghatározott kritériumok szükségesek. Egy intézkedés – különösen az immateriális jellegű intézkedések (képzés vagy a fejlesztési beruházások) – eredményei csak hosszabb időszakon át mérhetők. Az eredmény elemzésére való áttéréshez a projektgazdák és a közigazgatási hatóságok előzetes képzése szükséges; és az EGSZB e modell kipróbálását javasolja a 2011–2013 közötti időszakban a meglévő partneri irányítás minősége miatt kiválasztott néhány régióban.

2.2.5 Az **egyszerűsítésnek** a kohéziós politika fő célkitűzésévé kell válnia. Ezt az adminisztratív és számviteli eljárások könnyítésén, az ellenőrzés és az értékelés szempontjainak javításán és erősítésén, valamint a tervek és/vagy projektek benyújtását kísérő eljárások számának csökkentésén keresztül lehet megvalósítani. A számviteli eljárások ellenőrzése valamennyi érdekelt fél által, a Számvevőszékkel együttműködve végezhető el.

2.2.5.1 Különösen fontos az **„egyablakos ellenőrzés”** (*one stop shop*) elvének alkalmazása mind a projektek benyújtásának időszakában – egységesítve a különböző alapok formanyomtatványait –, mind a számviteli ellenőrzés időszakában – harmonizálva a különböző programok pénzügyi szabályait, az összes érintett kérelmet egységesen ellenőrizve.

2.2.5.2 A különböző programok közötti szinergia: a világosság, egyszerűség és hatékonyság érdekében az ugyanazon a területen ugyanazokat a szereplőket összefogó programok között (így az európai, a nemzeti és a területi programok, valamint a különböző közösségi finanszírozási programok között) a lehető legmagasabb fokú komplementaritást kell megteremteni. A szinergia hiánya az egyik magyarázata a strukturális alapok és a közösségi programok kihasználatlanságának vagy csekély hatásának.

2.3 **Képzés:** ez a kohéziós célkitűzések elérésének másik alapvető eszköze, amelybe beletartozik az alapok hatékonyabb felhasználása is.

3. Bevezetés

3.1 A kohézió és a szolidaritás elve a Szerződés fő pillérei közé tartozik, amelyről a 174. cikk így nyilatkozik: „Átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze.”

3.2 Ezenkívül az utóbbi két bővítés fényében egy másik terület is különösen fontossá vált: „Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik”.

3.3 Ezt a két alapelvet, amely az európai népek és területek integrációjának alapját alkotja, soha nem szabad elfelejteni, főként azoknak nem, akik az EU nevében és annak megbízásából tevékenykednek.

3.4 Az Európai Bizottság jövőre javaslatot ad ki a 2013 utáni új európai költségvetésre vonatkozóan (2010. október 19-én külön közleményben már közzétették), azonban a néhány kormány részéről a Tanácshoz 2010. decemberében intézett kérés – miszerint ne emeljék az EU költségvetését – nem tűnik biztatónak még akkor sem, ha a tervezethez a strukturális alapokra vonatkozó jogalkotási javaslatot is mellékelnek.

3.5 Az Európai Bizottság kohéziós politikáról szóló, újszerű nyelvezetet használó ötödik jelentését és annak következtetéseit ebben az összefüggésben kell vizsgálni, szoros kapcsolatban az Európa 2020 stratégiával.

4. Az Európai Bizottság közleménye: összegzés

4.1 Ötödik jelentésének következtetéseiben az Európai Bizottság a megszokottól valamelyest eltérő megközelítésben foglalkozik különböző kérdésekkel; ezekre választ, illetve iránymutatást kíván adni, mihelyst lezárul a megkezdett konzultáció, amelynek során 13 kérdést tettek fel a jelentéssel kapcsolatban.

4.2 A tárgyalat fő témakörök:

4.2.1 A kohéziós politika európai hozzáadott értékének fokozása

4.2.1.1 Az Európai Bizottság ezt a célkitűzést az alábbi intézkedésekkel kívánja megvalósítani:

- a stratégiai programalkotás erősítése;
- a források téma szerinti koncentrációjának fokozása;
- a teljesítmény növelése feltételrendszerek és ösztönzők révén, beleértve a társfinanszírozást és a stabilitási paktumot;
- az értékelés, a teljesítmény és az eredmények javítása, valamint
- új finanszírozási eszközök használatának támogatása.

(Lásd: az Európai Bizottság első öt kérdését.)

4.2.2 A kohéziós politika irányításának erősítése

4.2.2.1 Ez a célkitűzés az alábbi intézkedésekkel érhető el:

- egy harmadik dimenzió: területi kohézió bevezetése;
- a köz- és magánszféra közötti partnerség erősítése

(lásd: a 6. és 7. kérdést).

4.2.3 Karcsúsított és egyszerűsített végrehajtó rendszer

4.2.4 Ez az alábbiak révén valósítható meg:

- pénzügyi irányítás;
- az adminisztratív teher csökkentése;
- költségvetési fegyelem;
- pénzügyi ellenőrzés.

(Lásd a 8–11. kérdéseket.)

4.2.5 A kohéziós politika felépítése

(Lásd a 12. és 13. kérdést.)

4.3 A következő lépések

4.3.1 Az Európai Bizottság a kérdőívre adott válaszok alapján még pontosíthatja az ötödik jelentésre vonatkozó javaslatait.

5. Az Európai Bizottság közleménye: általános észrevételek ⁽²⁾

5.1 Az Európai Bizottság ötödik jelentésében javasolja a kohéziós politika hozzáadott értékének növelését, a tagállamok forrásfelhasználási kapacitásának javítása érdekében számos nagyra törő reform bevezetését, valamint az irányítás egyszerűsítését. Az EGSZB egyetért az Európai Bizottság reformjavaslatokra vonatkozó felvetéseivel.

5.2 Ez egy megvalósítandó és kiaknázandó törekvés, amely azonban elégtelennek bizonyulhat, ha néhány bátortalanul megfogalmazott javaslatból nem születik konkrét határozat és intézkedés; különösen érvényes ez a strukturális alapok és az Európa 2020 stratégia közötti szoros és csaknem egyedülálló kapcsolatára.

5.3 A helyzetelemzés az erőfeszítés ellenére nem reális – még akkor sem, ha arról egy (valamelyest általános jellegű) konzultáció zajlik, amely a lényeges kérdéseket másodlagosnak tekinti.

5.4 Egyedül a kohéziós politikára bízni például azt a küldetést, hogy legyen a növekedés motorja, nagyra törő és elfogadható feladat lehet, feltéve, hogy megtörténik a kohéziós politika radikális módosítása, és rendelkezésre áll egy állandó, a kohéziós politika megvalósítását támogató kísérő politika. Az Európai Uniónak továbbá közös gazdaságpolitikára van szüksége.

5.4.1 Ellenkező esetben előfordulhat, hogy a javaslat illuzórikussá vagy csak részben megvalósíthatóvá válik. Ezért e célkitűzés elősegítése és a kohézió elvének megtartása érdekében

magának az Európa 2020 stratégiának is rendelkeznie kell saját (akár európai kölcsönökből létrehozott) alapokkal, és a kohézió elvére kell támaszkodnia. Ezenkívül az EU többi politikáját, beleértve a közös agrárpolitikát, szintén be kell vonni. Csak ezáltal őrizhetik meg a strukturális alapok eredeti „hivatásukat”, és válhatnak a területfejlesztés egyik eszközévé. Az EGSZB sajnálattal állapítja meg, hogy a kohézióról szóló ötödik jelentésben nem esik szó a vidékfejlesztési politikáról, ahogyan a KAP sem tesz említést a kohéziós politikáról.

5.5 Az Európai Bizottság közleményében helyesen állapítja meg, hogy a kohéziós politikák hozzáadott értékével rendszeresen foglalkoznak a tudományos szakértők; akiknek empirikus elemzéseiből gyakran kiderül, hogy e politikák hatása nehezen mérhető. Ennek az is oka lehet, hogy a területi kohézió mutatóit nem mindig a megfelelő módon választják ki. Az Európai Bizottság azt javasolja, hogy az eddigieknél nagyobb figyelmet fordítsanak ezekre a kérdésekre.

6. Egyedi megjegyzések (az Európai Bizottság által meghatározott négy célkitűzésre)

6.1 A stratégiai kerettel összhangban megvalósítandó **stratégiai programalkotás erősítése** célkitűzést illetően az Európai Bizottság javaslatának újdonsága főként abban áll, hogy az Európa 2020 stratégia célkitűzései és nemzeti szinten az operatív programok által meghatározott intézkedések közötti koherencia és működőképesebb kapcsolat megteremtésére törekszik.

6.2 Az EGSZB üdvözli ezt az újszerűséget, azonban megjegyzi, hogy a megoldásra váró fő problémát a tagállamok által kidolgozott és az EU-val egyeztetett, az államháztartások stabilizációját célzó éves tervek (nemzeti reformtervek) és a kohéziós politika összekapcsolása jelenti. A téma rendkívül aktuális, mivel az EU országainak jelenlegi közigazgatási rendszereiben és eladósodottságuk szintjében nagyok az eltérések.

6.3 Továbbra is eldöntendő kérdés, hogy a kohéziós politikának alapvetően meg kell-e őriznie függetlenségét a megvalósítandó intézkedések és beavatkozások meghatározásában, vagy fenn kell tartani a nemzeti szinten az államadósság visszafogása érdekében hozott gazdaságpolitikai döntéseknek való alárendeltségét. Az EGSZB úgy véli, hogy erre a problémára az EU fő intézményeinek (Európai Parlament, Európai Bizottság, Tanács) és a nemzeti intézményeknek kiemelt figyelmet kell fordítaniuk, hogy megoldást találjanak az Európa 2020 stratégia célkitűzései és – az ennek nem alárendelhető – kohéziós politika új irányítása közötti koherencia fenntartására.

6.4 A második fontos szempont a stratégiai programozással kapcsolatban az **előzetes feltételelenség** új rendszerének bevezetésére irányuló európai bizottsági javaslatra vonatkozik. Célja azoknak az alapelveknek a meghatározása, amelyeket a tagállamoknak a kohéziós politika hatékonyságának növelése érdekében követniük és alkalmazniuk kell. A sok ország által megfogalmazott kritikák ismeretében nyilvánvaló az Európai Bizottság törekvése arra, hogy olyan feltételeket határozzon meg, amelyek biztosítani tudják a beruházások nagyobb hatékonyságát. Kerülni kell az eljárások nehézségét és a régiók általuk el nem követett hibáért (a tagállamok deficitje) történő „büntetését”.

⁽²⁾ COM(2010) 642 végleges.

6.5 Az EGSZB pozitívan értékeli a pénzügyi eszközökhöz való hozzájutás és a forrásirányítás biztosításának az Európai Bizottság által meghatározott minimumfeltételeit és a tagállamok számára a szükséges reformok megvalósítása érdekében létrehozott ösztönzőket. Az EGSZB véleménye szerint az Európai Bizottság és a tagállamok elsődleges fontosságú feladata a belső intézményi reformok bevezetése és a kohéziós politikában leginkább érintett ágazatok (környezet, munkaerőpiac, oktatás, szakképzés, innováció) reformja.

6.6 Kizárólag a súlyos szabálytalanságok és/vagy a kohéziós politika elvének és rendelkezéseinek be nem tartása indokolhatja, hogy az Európai Bizottság egy tagállammal szemben az EU által nyújtott finanszírozás felfüggesztése vagy visszafizetése formájában szankciókat vagy azoknak megfelelő intézkedéseket alkalmazzon.

6.7 A javaslat másik pozitív aspektusa, amellyel az Európai Bizottság és a tagállamok is egyetértenek, hogy a **prioritások számát** korlátozni kell (lásd ECO/230 vélemény), mivel a kohéziós politika forrásai nem elegendőek a fejlődésben elmaradott régiók sokrétű igényeinek a finanszírozására. Az EGSZB véleménye szerint a kohéziós politika hatékonyabb lehetne, ha a jelentős gazdasági, társadalmi és területi hatású materiális és immateriális kezdeményezések támogatására irányulna.

6.8 Mindazonáltal a két legnehezebben megoldható probléma a finanszírozandó prioritások meghatározása és a finanszírozható kezdeményezések számának visszaszorítása, figyelembe véve a regionális és nemzeti hatóságok számtalan, ezzel épp ellentétes kérelmét.

6.9 **A partnerség**, amit az EGSZB mindig is következetesen támogatott⁽³⁾, valódi és megfelelő hozzáadott értéket képviselhet ebben az irányban; az EGSZB ezért üdvözlí az Európai Bizottság iránymutatását, amennyiben az nem csak a állami szférával való együttműködésről szól, hanem – és kiemelten – a gazdasági, társadalmi és civil partnerségről, a szociális és a civil partnerek valódi, minden fázisba és minden szinten, szavazati joggal történő bevonásáról is. A felek számára emellett a technikai segítségnyújtást is finanszírozni kell.

6.10 Az EGSZB egyetért azzal, hogy át kell dolgozni az **adicionális és a társfinanszírozás elvét**, amelyhez olyan reformokat terveznek, amelyek keretében mindkét elvhez differenciált pénzügyi hozzájárulási hányadokat kapcsolnának, hogy „jobban kifejezze a fejlettség szintjét, az uniós hozzáadott értéket, és az intézkedések és a kedvezményezettek típusát”.

⁽³⁾ Lásd a következő EGSZB-veleményeket: A 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozó kohéziós politikai stratégiákról és programokról folytatott tárgyalások eredményei, HL C 228/141, 2009.9.22., 141. o.; A 2007 és 2013 közötti időszak helyes gyakorlatain alapuló hatékony partnerségek ösztönzése a kohéziós politikai programok irányítása terén, HL C 44/01, 2011. február 11., 1. o.; Az Európa 2020 keretei közötti intelligens növekedéshez hozzájáruló regionális politika.

6.11 Üdvözlendő a **régiók harmadik szintjének** bevezetésére irányuló javaslat is. E régiók jelenlegi GDP-je meghaladja az uniós átlag 75 %-át, de nem éri el a 100 %-át (90 %). Ezáltal egyszerűsíthető lenne a társfinanszírozás elvének ellenőrzése és megvalósítása, figyelembe véve annak lehetőségét is, hogy a források felhasználását – még ha csekélyebb kvótákkal is – minden régióra kiterjesszék.

6.12 Az adicionalitás elvéhez pontosabban kell meghatározni azoknak a támogatásoknak a típusait, amelyekhez nemzeti pénzügyi kötelezettségvállalás is szükséges, megszabva a hozzáadott értékhez, a foglalkoztatásra gyakorolt hatáshoz, valamint a növekedés ösztönzéséhez való hozzájárulásukat. A prioritások és a tagállamok által finanszírozandó intézkedések csökkentésének egyszerűsíteni kell, ugyanakkor rugalmasabbá kell tennie az adicionalitás elvének alkalmazását.

6.13 A második alapelvhez különböző társfinanszírozási hányadokat lehetne megállapítani: a fejlődésben a közösségi átlagtól legjobban elmaradó régiók esetében alacsonyabbat (a helyi fejlesztési intézkedések finanszírozásának megkönnyítése érdekében), az EU-átlagtól kevésbé eltérő régiók esetében pedig magasabbat.

6.14 A harmadik fő célkitűzés a **közösségi programok irányítási eljárásainak egyszerűsítésére** vonatkozik. Ezzel a témával az összes tagállam egyetért, és az EGSZB is mindig kérte véleményeiben a kohéziós politikai programok megvalósításának egyszerűsítését. Ez a célkitűzés figyelembe veszi az államok és régiók eltérő közigazgatási, számviteli stb. szabályait, valamint azok folytonos változásait, amelyek – különösen, ha egymást érik – akadályt és késedelmet jelenthetnek.

6.15 Az EGSZB helytelennek és nehezen megvalósíthatónak tartja azt a javaslatot, amely szerint a programirányító hatóságoknak évente jelentést kellene benyújtaniuk az EU által társfinanszírozott kiadások összegével való elszámolásról (független revizori szakvéleményt mellékelve), tekintettel az uniós közbeszerzési eljárások módjára és a jelenlegi lebonyolításukhoz szükséges időre.

6.16 Ami azonban a nemzeti és regionális hatóságok felelőségének „erősítését” illeti, különösen a nagyobb nehézségekkel és/vagy végrehajtási késedelmekkel küzdő régiók esetében, az eredmények értékelését európai szinten akkreditált független szervezetekre kell bízni, legalább két évvel a programozási időszak kezdete után. Amennyiben közigazgatási felelősség vagy a várt eredményekhez képest jelentős eltávolodás mutatható ki, akkor az Európai Bizottság a feltárt szabálytalanság súlyossága alapján dönthet úgy, hogy lezárja a programot, felfüggeszti a kifizetéseket, vagy kérheti a már kifizetett összegek visszafizetését.

6.17 A nemzeti és regionális hatóságoknak bizonyítaniuk kell, hogy képesek hatékony módon programozni és kezelni a társfinanszírozott kiadásokat. Ez az eredmény nem a támogatás-felhasználási idő ellenőrzésének a gyorsításával (éves mérlegek bekérésével) érhető el, hanem a megvalósítandó és megvalósult beruházások minőségi megfelelésének ellenőrzésével. Azt is vizsgálni kell, hogy betartották-e az intézkedések végrehajtására megállapított határidőket, valamint hatékony értékelési és ellenőrzési eljárásokat alkalmaztak-e.

6.18 Ezenkívül az EGSZB több egyéb fontos újítással is egyetért, különösen a következőkkel:

- új pénzügyi konstrukciók kialakítása azokra az ágazatokra, amelyek jelenleg nem részesülnek támogatásból (városi közlekedés, kutatás és fejlesztés, energia és környezet, telekommunikáció);
- a köz- és magánszféra közötti partnerség új formáinak bevezetése;
- az összes strukturális alap stratégiáinak felülvizsgálata (az ESZA-val kezdve), és annak a vizsgálata, hogy miként járulhatnak hozzá az európai foglalkoztatási stratégia megvalósításához;
- a városi területekre fordított nagyobb figyelem;
- ösztönzők bevezetése olyan reformok előmozdítása céljából, amelyek segítik a tagállamokat és a régiókat, hogy minél hatékonyabban használják fel az Európai Unió forrásait;
- tartalékkeret képzése a költségvetési politikában, amely azoknak a régióknak bocsátható a rendelkezésére, amelyek a legjobb eredményeket érték el az európai stratégia által meghatározott célkitűzések terén.

6.18.1 Az EGSZB úgy véli, hogy az említett innovációkhoz gondosan meg kell határozni a célkitűzéseket, fel kell mérni a rendelkezésre álló forrásokat, és pontosan le kell írni a végrehajtás módját és ütemét.

6.18.2 E javaslatok koherenciáját és fenntarthatóságát alaposan ellenőrizni kell a politika reformja által meghatározott négy fő alapelv és annak fényében, hogy mennyiben alkalmazhatóak ténylegesen azokban a régiókban és területeken, amelyek a gazdasági fejlődés, a termelékenység, a társadalmi befogadás és az életminőség terén még messze állnak az EU átlagától.

6.19 Az új pénzügyi terv tekintetében az Európai Bizottság ismét azt javasolja, hogy az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson mért átlagának 75 %-os kritériumát alkalmazzák e régiók támogatásra való jogosultságának megállapításához, a konvergenciakritériumot alkalmazva. Az EGSZB ezzel szemben azt ajánlja, hogy vizsgálják meg az egyes uniós régiók és területek objektív feltételeit jobban tükröző egyéb paraméterek bevezetésének lehetőségét.

7. Az EU költségvetése, a kohéziós politika és az Európa 2020 stratégia

7.1 Az EU költségvetési kilátásai a 2013 utáni időszakra vonatkozóan korántsem biztatóak. A 2010 végén tartott csúcstalálkozó semmilyen kétséget nem hagy ezzel kapcsolatban. Néhány tagállam (csak néhány?) a válságnak betudható költségvetési megszorításokra hivatkozva azzal hozakodott elő, hogy nem – vagy csak jelképes módon – emeli az EU költségvetéséhez való hozzájárulását, elfeledve azt a tényt, hogy a kohéziós politika a GDP kevesebb mint 1 %-át használja fel, míg vannak olyan tagállamok, amelyek a GDP-jük kb. 24 %-át áldozták bankjaik megmentésére!

7.2 Az EGSZB fontosnak tartja az Európa 2020 stratégiát, amelyre az EU szemléletmódját mindent feltesz. Fennáll azonban annak a kockázata, hogy ez megfelelő közvetlen finanszírozás hiányában elbukhat. Üdvözlendő lenne a finanszírozást európai kötvényeken keresztül megvalósítani. Ezenkívül helyes lenne a hátrányosabb helyzetű, a kohéziós politikában érdekelt régióknak sajátosságaik figyelembe vételével nagyobb rugalmasságot biztosítani az intézkedések végrehajtása terén, a két politika integrációjának előmozdítása érdekében.

7.3 Ez az integráció megkönnyíthető a területi igények és prioritások jobb megismerésével, amelyeket az Európa 2020 stratégiának megfelelően lehetne figyelembe venni a tematikus koncentráció célkitűzésének biztosítása érdekében.

8. A kohézió jövője 2013 után: stratégiai jelentőségű pontok

8.1 Az Európai Bizottságnak a kohéziós politika jövőjéről szóló, következő programozási időszakra vonatkozó és az Európa 2020 stratégia célkitűzéseivel kapcsolódó javaslatai sikerrel kecsegtető utat vázolnak fel, amellyel az EGSZB, ahogyan ezt már kifejtettük, nagyrészt egyetért, mivel azok az EU egyik legfontosabb jövedelemelosztási politikájának a hatékonyabbá tételére irányulnak. E célkitűzések eléréséhez azonban az imént említettek túl néhány stratégiai fontosságú alapfeltételnek is teljesülnie kell.

8.2 Az első: az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottságtól és a tagállamoktól elvárt erőfeszítések konkrét eredményeket hozhatnak, ha ez a projekt **az európai gazdasági irányítási struktúra általánosabb felülvizsgálata** és azon célkitűzések nyomán valósul meg, amelyeket az EU európai és nemzetközi szinten követni szeretne. A felülvizsgálatra egyre nagyobb szükség van a válság és az adósságválság fényében, amelyek arra kényszerítik az EU-t, hogy aktualizálja monetáris politikáját is, amelyet mostanáig a leggazdagabb régiókhoz igazított (stabilitás), a kevésbé fejlett, ezért fejlesztésre szoruló régiók rovására (növekedés).

8.3 A második a kohéziós politika felülvizsgálatának egyik központi kérdésére vonatkozik; arra, hogy szükség van egy – ma még gyakorlatilag hiányzó – **működőképes és stratégiai koordinációra a különböző strukturális alapok között**. Ezért regionális szinten az intézkedések kiválasztásának és a vonatkozó finanszírozásnak nemcsak a tagállamokkal (partnerségi szerződések) és a társadalmi és gazdasági partnerekkel folytatott párbeszéd és munkamódszer alapján kell megvalósulnia, hanem a technikai támogatás és az öt strukturális alapról származó forrás igénybevitelével is, míg végül eljutunk a különböző alapokat koordináló és kezelő **egységes hatóság** létrehozásáig.

8.4 A harmadik a kohéziós politika és **egyéb, hozzá kapcsolódó politikák** (ágazati környezeti és energiapolitika, kutatási és innovációs politika, foglalkoztatási politika) intézkedései közötti **koordináció** és együttműködés megteremtésére, és ennek következtében az EU egyéb pénzügyi eszközeire (EBB, az innováció, valamint infrastrukturális hálózatok és a távközlés fejlesztésének finanszírozása) vonatkozik. A kohéziós politikának egy olyan széles keretté kell válnia, amely elősegíti a régiók és területek komplex fejlesztését, és többféle ágazati fellépést és finanszírozást indít el a magánszféra részéről is, az adott terület egyedi igényei alapján.

8.5 A negyedik pont az európai gazdasági irányítás új megközelítésében a **megerősített együttműködési** formák kialakításának lehetőségére vonatkozik, egy adott ágazatot, makrorégiót vagy a tagállamok által stratégiai fontosságúnak ítélt ágazatot érintő közös célkitűzésekhez kapcsolódóan. Ez az eddig még kevésbé alkalmazott és kihasznált eszköz (holott a Szerződés is említi) megkönnyítené a döntési eljárást, és – a részt vevő tagállamok között érvényesülő szinergiák és a méretgazdaságosság révén – rövidebb idő alatt jobb eredmények elérését tenné lehetővé.

8.6 Az ötödik, még mindig a koordináció témakörében, az **intézményközi koordináció** (Európai Bizottság, Európai Parlament, Tanács és a konzultatív testületek, az EGSZB, a Régiók

Bizottsága, valamint a társadalmi és gazdasági partnerek) rövid időn belüli, vagyis még a kohéziós politika új programozási ciklusa előtti kialakítására vonatkozik. Ennek célja az Európai Unió intézményei között a kohéziós politika jövőjéről szóló vita és egyeztetés megkönnyítése, még mielőtt a végleges javaslattervezeteket jóváhagyásra átadnák a kompetens szervezeteknek. A koordináció célja a programok megvalósításának és az eredmények értékelésének folyamatos nyomon követése.

8.7 Az EGSZB szorgalmazza a közösségi kezdeményezési programok megvalósítását vagy visszaállítását a strukturális politikák félidős értékelését követően. A hasonló, hatékonyságukat már igazoló programok – például az URBAN, az EQUAL, az Interprize és egyebek – megszüntetése veszteséget jelentett a tematikus területi együttműködés és a társadalmi innováció számára, miután szerepüket sem az alapok *mainstreamingjében*, sem más módon nem vették át.

8.8 Az EGSZB reméli, hogy az ötödik jelentés következtetéseinek alapján az Európai Bizottság a közeli reform kapcsán még merészebb javaslatokat nyújt majd be, amelyek a múlthoz képest valódi változást jelentenek majd.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 16-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és a nemzeti parlamenteknek: Az uniós költségvetés felülvizsgálata

(COM(2010) 700 végleges)

(2011/C 248/13)

Előadó: **Henri MALOSSE**

Társelőadó: **Gérard DANTIN**

2010. október 19-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. 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, a Régiók Bizottságának és a nemzeti parlamenteknek: Az uniós költségvetés felülvizsgálata

COM(2010) 700 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2011. május 31-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a június 16-i ülésnapon) 175 szavazattal 2 ellenében, 5 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az uniós költségvetés felülvizsgálata nem számszaki kérdés, hanem eszköz, amely egy politikai projekt érdekeit szolgálja. Az Európai Unió napjainkban nem rendelkezik sem a politikai stratégiájának, sem az új Lisszaboni Szerződésből eredő kötelezettségvállalásainak végrehajtásához szükséges költségvetési eszközökkel.

1.2 Az Egyesült Államokban kirobbant gazdasági és pénzügyi válság súlyosan érintette Európát, és a tagállamok többségében egyre nagyobb költségvetési hiányt idézett elő. Ez a helyzet óhatatlanul kihat a 2014–2020 közötti időszakra szóló pénzügyi terv előkészítésére, az Európai Unió azonban nem eshet áldozatul.

1.3 Latba kell tehát vetnünk a képzelőerőnket, hogy egy olyan „intelligens uniós költségvetést” határozzunk meg, amely úgy biztosítja az EU számára a törekvéseihez szükséges eszközöket, hogy nem növeli a polgárokat és a vállalkozásokat sújtó általános adóterhet.

1.4 A „méltányos megtérülés” fogalmát el kell vetni, mivel az ellentétes az európai integráció olyan értékeivel, mint a szolidaritás és a kölcsönös előny. Ezzel szemben viszont alkalmazni kell a szubszidiaritást, európai szintre helyezve át mindazt, ami nemzeti szinten elvesztette értelmét és hatékonyságát. Az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Bizottság az újonnan kialakítható vagy a nemzeti adókat felváltani képes saját források elvéhez való visszatérésre tesz javaslatot.

1.5 Az európai költségvetést meg kell erősíteni, hogy fellenértő hatást fejthessen ki. Az EGSZB azt javasolja, hogy a tagállami és az európai költségvetések egymást kiegészítő módon

működjenek, ezáltal ugyanis az EU nagyszabású politikai célkitűzéseit méretgazdaságos módon lehet megvalósítani. Az uniós intézkedések hatékonyságát egyúttal az is javítja, ha módszereiben veszik igénybe az EBB által nyújtott kölcsönöket, a köz- és magánszféra közötti partnerségeket, illetve a beruházások esetében az eurokötvények létrehozásának lehetőségét.

1.6 Másfelől annak kimutatására, hogy minden egyes eurót jobban használnak fel európai szinten, az EU-nak valóságos forradalmat kell indítania a jelenleg túlságosan nehézkes eljárások terén, és beavatkozásait a polgárok számára átlátható projektekre kell összpontosítania.

1.7 Az ambiciózus költségvetés sikerre vitelének egyetlen módja a közvélemény megnyerése. Az EGSZB ezért szeretné, ha az európai egység hiányából fakadó költségekről a nemzeti költségvetésekben lévő párhuzamosságokat feltáró tanulmányok készülneek és kerülneek közzétételre. Az EGSZB tehát csatlakozik az Európai Parlament kezdeményezéséhez, és hozzá is járul ahhoz.

1.8 Annak érdekében, hogy hitelesek legyünk az európai polgárok szemében, az uniós költségvetésnek példát kell mutatnia az irányítás, a hatékonyság, az átláthatóság és az adminisztratív kiadások kézben tartása terén.

2. Új törekvés

2.1 Közleményében az Európai Bizottság nem titkolja, hogy ambiciózus megközelítést szeretne meghatározni az EU 2013 utáni pénzügyi tervének megalapozásához. Az EGSZB üdvözli ezt, hiszen a Lisszaboni Szerződés utat nyitott az immár erős politikai identitással rendelkező Európai Unió előtt.

2.2 Az Európai Bizottsággal együtt az EGSZB is úgy véli, hogy a „méltányos megtérülés” koncepciója ma sokkal kevésbé elfogadható, mint az európai integráció kezdetén volt. Abból adódóan, hogy a vitákat megzavarva túl gyakran térítette el az európai integráció működését, nagyrészt ez a koncepció okolható a működés hiányosságaiért, késedelmeiért és kudarcaiért. Ellentétes az államok és népek Uniójának szellemével és minden racionális gazdasági okfejtéssel. Egy gazdasági, monetáris és politikai unióban ugyanis az előnyöknek és a hozzáadott értékeknek természetüknél fogva mindenki javát kell szolgálniuk. Az Európai Unió által elért eredmények mind a megosztás multiplikátorhatásán alapulnak, ami merőben ellentétes a méltányos megtérülés fogalmával.

2.3 E megfontolások alapján az EGSZB már 2008-ban is úgy vélte, hogy „a költségvetési politikák meghatározására nem kerülhet sor anélkül, hogy ne választanánk megalapozottan a föderalizmus és a kormányközi rendszer között. Magától értődik, hogy az európai integráció előrehaladásának mértékét is a költségvetés finanszírozási módozatainak alapján mérhetjük”⁽¹⁾.

2.4 Ezzel az EGSZB azt is szeretné, hogy a költségvetés jelenlegi működésének objektív elemzése alapján az összes lehetséges tanulságot levonjuk. Az Európai Bizottság joggal mutat rá a programok késedelmes indulására, a rendszer jellegeből adódó összetettségre és a decentralizált végrehajtásra, amelynek nem voltak pozitív hatásai. Ezeket a működési zavarokat az összes érintett szereplő részvételével, mélyrehatóan elemezni kell, és le kell vonni a kijavításukhoz szükséges tanulságokat.

2.5 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság által bemutatott négy fő prioritást: a fő szakpolitikai prioritások érvényesítését, a hozzáadott érték növelését, az eredményorientáltságot, valamint a szolidaritás kölcsönös előnyeinek optimalizálását. Az EGSZB ezt egy másik követelménnyel: az átláthatóság követelményével szeretné kiegészíteni.

2.5.1 Az EU költségvetési beavatkozásainak jelenlegi mérése nem kielégítő ebből a szempontból. Ez a hiányosság gátolja az európai integrációt, mivel megnehezíti a polgárok valódi támogatását, és érveket szolgáltat a tagállamoknak ahhoz, hogy fékezze az európai költségvetés növelését. Ezt mind a – polgárok számára meglehetősen homályos – költségvetési eljárás szintjén, mind pedig a túl gyakran bizalmas, kis léptékű projektekre szétforgácsolt vagy bonyolult társfinanszírozások keretébe burkolt operatív megvalósítások szintjén orvosolni kell.

2.6 Az EGSZB szerint fontos, hogy az EU költségvetési politikájának átdolgozása közvetlenül hozzájáruljon a közösségi módszer megújításának célkitűzéséhez, amit a túlnyomó többséggel elfogadott 2010. októberi véleményében az EGSZB nyíltan megfogalmazott⁽²⁾.

⁽¹⁾ Az EGSZB „Az EU költségvetési reformja és a jövőbeni finanszírozási módozatok” című véleménye; HL C 204., 2008.8.9., 113. o.

⁽²⁾ Az EGSZB „A közösségi módszer megújítása (iránymutatás)” című véleménye; HL C 51., 2011.2.17., 29. o.

3. Jobb komplementaritás a nemzeti és az európai szint között

3.1 Az EGSZB számára nem elfogadható, hogy az európai integrációs folyamat – ami az ehhez biztosított költségvetési eszközöktől függ – a költségvetési hiányok csökkentésének kérdése körül forogjon. Az ilyen felfogás közvetlenül kérdőjelezné meg a Lisszaboni Szerződésből és az Európa 2020 stratégiából adódó európai uniós politikai törekvéseket.

3.2 Az EGSZB tehát azt javasolja, hogy a nemzeti költségvetések és az uniós költségvetés közötti komplementaritás közös célok köré épüljön, elsősorban az Európa 2020 stratégia fejlesztési és beruházási területével kapcsolatos partnerségi szerződéseken keresztül. Ez a nemzeti és európai eszközök „intelligens” egyesítését jelentené annak érdekében, hogy a forrásmegosztás pozitív hatásainak köszönhetően nagyságrendi megtakarításokat, valamint fellendítő hatást érjünk el, és csökkentsük a nemzeti költségvetések hiányait.

3.3 Ezért az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy bocsássa rendelkezésre az **európai egység hiányából fakadó költségek haladéktalan, aktualizált felméréséhez** szükséges eszközöket. Ezt a hiányt azóta nem mérték fel, amióta az Európai Bizottság 23 évvel ezelőtt előterjesztette a Cecchini-jelentést⁽³⁾. Az EGSZB üdvözli az Európai Parlament azon szándékát, hogy ezen a területen maga tegyen kezdeményezést. Az EGSZB a maga részéről teljes mértékben részt kíván venni az ezzel kapcsolatos munkában, és aktívan hozzá kíván járulni ehhez az aktualizáláshoz.

3.3.1 Az európai polgároknak és adófizetőknek ugyanis ismerniük kell annak a számlának az összegét, amelyet jelenleg kénytelenek kifizetni az adminisztratív és gazdasági téren egyaránt tartósan fellelhető választóvonalakból fakadó, felesleges párhuzamos költségek miatt. Tájékoztatni kellene őket arról, hogy az európai közpolitikák „nagyságrendi megtakarításokat” élvezhetnének a fokozottabb európai integráció révén. Annak árát például, hogy nem valósult meg a közlekedés Európája, amely pedig szerepelt a Római Szerződésben, a polgárok nap mint nap késésekkel és fennakadásokkal, a vállalkozások pedig a hatékonyság bizonyos mértékű hiányával fizetik meg. Ugyanez igaz a közbeszerzési piacok elégtelen megnyitására, holott a Cecchini-jelentés úgy becsülte, hogy azok európai szintű megnyitásával 2 millió új munkahelyet lehetne teremteni.

3.4 Az EGSZB külön kiemeli azt a gazdasági húzóhatást, amit joggal várhatnánk el egy olyan uniós költségvetés újraértékelésétől, amelyet ilyen nagyságrendi megtakarítások támasztanak alá. Ha a nemzeti államháztartások szigorú rendbehozatala által előidézett nyomasztó hatásokat ezekkel a termelékenységbeli javulásokkal ellensúlyozzuk, akkor a hiányokkal szembeni költségvetési fegyelem szükségességét össze lehetne egyeztetni az Európát a válságból és a „lanyha” növekedésből kivezető gazdasági és társadalmi fellendülés szükségletével.

⁽³⁾ Cecchini-jelentés: „Az európai egység hiányából fakadó költség”, Paolo CECCHINI, 1988.

3.5 A gazdaság ily módon történő támogatása pedig kedvező hatna az adóbevételekre, és ezáltal az államháztartási számlák javulására. Az uniós költségvetés intelligens újraértékelésének ugyanis lehetővé kellene tennie egy önmagát erősítő kedvező gazdasági és költségvetési folyamat elindítását és fenntartását, melyet a kölcsönös komplementaritások közös kiaknázása szilárdít meg. Ezért Európában a növekedés és a foglalkoztatás tartós megerősítése csak a nemzeti szint és az európai szint komplementaritásainak kiaknázásával lehetséges.

4. Nagyobb költségvetési függetlenség

4.1 Azokra az új kihívásokra való tekintettel, amelyekre közös választ kell találni, az EGSZB úgy véli, hogy az uniós költségvetés növelése nemcsak kívánatosnak, hanem szükségesnek is tűnik.

4.2 Ezért tehát támogatja az Európai Bizottságnak a saját forrásokon alapuló rendszer elsőbbségével kapcsolatos javaslatát, mely szerint a rendszer bevételei a nemzeti szintet kihagyva, közvetlenül az Európai Unió költségvetésébe érkeznenek. Az EGSZB úgy véli, hogy az uniós költségvetés reformja nem lesz hatékony, ha az 1980-ban – az Egyesült Királyság esetében különleges korrekcióval – bevezetett, majd a méltányos megtérülés téves fogalmát életre hívó Fontainebleau-i Megállapodással 1984-ben véglegesített nemzeti hozzájárulások helyett nem állítjuk vissza a célirányos és fenntartható független saját forrásokat.

4.3 Az EGSZB nagyra értékeli, hogy a Bizottság sokféle új forrást javasol a közleményében, és külön kiemeli a pénzügyi tranzakciókra és a szén-dioxid-kibocsátásra vonatkozó javaslatokat. Anélkül, hogy a jelenlegi stádiumban az új saját források természetéről nyilatkozna, az EGSZB hangsúlyozza, hogy az ezzel a területtel kapcsolatos valamennyi javaslatot hatásvizsgálatnak kell kísérnie, amely lehetővé teszi azok jobb kiértékelését. Az EGSZB szeretné, ha megvizsgálnák, van-e lehetőség nemzeti szinten létező adóknak vagy adók egy részének európai szintre történő átcsoportosítására a héra mintájára. E tekintetben például fontolóra lehetne venni, hogy a társasági adó egy része közös alapot képezzen, amint azt az Európai Bizottság javasolja.

4.4 Az EGSZB arra számít, hogy egy ilyen reform következtében idővel megszűnhetnek a nemzeti korrekciók, melyek a minden tagállam számára szilárd hozzáadott értéket biztosító, megújított európai költségvetésben már nem lesznek indokoltak.

4.5 Az EGSZB továbbá három elvet is kiemel, melyeket szükségesnek tart ahhoz, hogy az európai költségvetés forrásaiban reformja sikeres legyen:

4.5.1 A saját források reformja nem növelheti az adóterhet Európában.

4.5.2 Az esetleges új európai levonások nem különböztethetnek meg bizonyos tagállamokat túlságosan nagy mértékben nemzeti sajátosságaik miatt, valamint nem okozhatnak fennakadást az Európai Unióban székhellyel rendelkező vállalkozások

tevékenységeiben. Ezenkívül nem róhatnak túlzott terheket a polgárokra – mint a héra –, különösen a leginkább hátrányos helyzetűekre nem.

4.5.3 Az átszervezésnek az Unió versenyképességi és foglalkoztatási célkitűzéseivel összhangban hozzá kellene járulnia az általános adóterh ésszerűsítéséhez és jobb kiegyensúlyozásához. Másfelől az európai kiadásokat inkább az Unió prioritásaira és azokra a területekre kellene összpontosítani, ahol nagyságrendi megtakarítások érhetőek el. Az EGSZB véleménye szerint ez a feltétel az uniós költségvetés jelentős emelésének szükséges előfeltétele.

4.6 Végezetül az EGSZB úgy véli, hogy amíg az EU magasabb integrációs szintet nem ér el, szakosított ügynökségeken vagy bármilyen más formán keresztül innovatív módszereket lehetne bevezetni, amelyek olyan területeken egyesítik a nemzeti költségvetéseket és az uniós költségvetést, mint például a kutatás-fejlesztés, az innováció, a fejlesztési támogatás, illetve a nagy infrastruktúrák finanszírozása. Az ilyen módszerek lehetővé tennék a prioritások és az eszközök valódi integrációját, és mindeközben mindegyik illetékes nemzeti vagy európai politikai szint megőrizné ellenőrzési jogkörét.

5. Az európai hozzáadott értékre irányuló, célzottabb lépések

5.1 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy megfelelően biztosítani kell az uniós költségvetésnek az Európa 2020 stratégia célkitűzéseivel és kötelezettségvállalásaival való összhangját. Ehhez a vonatkozó költségvetési eszközökön felül azért van szükség, hogy átlátható kapcsolat legyen az ebben a költségvetésben tervezett fellépések és az Európa 2020 stratégia különböző pillérei között.

5.2 Az EGSZB külön kiemeli, hogy hatékony költségvetési beavatkozásokra van szükség azokon a területeken, amelyek az Európai Unió hatáskörébe tartoznak – elsősorban az európai gazdasági és monetáris unió, valamint az uniós tagállamok közötti szolidaritás megerősítése területén, továbbá a Lisszaboni Szerződésből eredő új politikák: az energia- és éghajlat-politika, a bel- és igazságügyi politika, valamint a külpolitika végrehajtásának területén.

5.3 Az euróövezetben a közelmúltbeli válságok rávilágítottak arra, hogy a gazdasági és monetáris unió keretében különösen a szolidaritást szükséges fejleszteni. Az uniós költségvetés rendelkezésre álló eszközei maguk is igen gyors és hasznos segítséget nyújtottak a Stabilizációs Alap létrehozását megelőzően. A szóban forgó stabilizációs mechanizmusnak a szerződésbe történő beillesztésére vonatkozó döntés nemcsak az európai szolidaritásnak, hanem a politikai és gazdasági integrációs törekvésnek is egy új szakaszát jelenti, és általa tartósan megszilárdítható a gazdasági és monetáris unió, amely az európai integráció, valamint az egységes piaci gazdasági és társadalmi kohézió fő eredménye. Különösen a monetáris uniótól elmaradó és azt gyengítő gazdasági uniót kell sürgősen fellendíteni. Ennek az eltolódásnak a megszüntetése nélkül ugyanis nincs remény az Európa 2020 stratégia sikerére. Ezt a szempontot érdemes lett volna mélyrehatóbban megvizsgálni az Európai Bizottság dokumentumában.

5.4 Az uniós költségvetés másik nagy prioritását, ahogyan azt az Európai Bizottság is joggal hangsúlyozza, valóban a bővös háromszög, a globalizáció támasztotta kihívás középpontjában álló „kutatás, innováció, oktatás” szakpolitikák megerősítése jelenti.

5.4.1 A globális kihívások kezelése mindemellett nem az európai közfinanszírozású kutatás költségvetésének mindössze 4 %-át kitevő büdzsével változtatható meg alapjaiban. Az európai ipar versenyképességének javítása érdekében – elsősorban pénzügyi – erőforrásokat kell találnunk ahhoz, hogy az európai programokat valódi eszközökké alakíthassuk át.

5.4.2 Az, hogy a nemzeti programokat valamilyen módon beillesszük az európai kutatási keretprogramba, elengedhetetlen ahhoz, hogy méretgazdaságossági megtakarításokat és tömeghatást érzünk el. Arról is gondoskodni kell, hogy a keretprogram a kulcsfontosságú ágazatokra összpontosítson, továbbá figyelembe kell venni a sajátos tagállami kiindulási helyzeteket, és orvosolni kell a feltárt működési zavarokat, különösen az adminisztráció nehézségét és lassúságát.

5.4.3 Az európai innovációs politikának a kutatás középpontjában álló, fontos alapot kell képeznie Európában, jóllehet az Európai Bizottság azt eddig csak a kutatási tevékenységek melléktermékeként kezelte. Az Európai Bizottságnak irányváltotást kellett javasolnia; ezt meg is tette „Az Európa 2020 stratégia kiemelt kezdeményezése: Innovatív Unió” című, közel-múltban kiadott közleményében (COM(2010) 546 végleges).

5.4.4 Az EGSZB többek között emlékeztet azokra a kérésekre, amelyeket egy jóval ambiciózusabb, a vállalkozói szellemet, a nemzeti támogató és innovációterjesztő hálózatok átjárhatóvá tételét és egy úgynevezett európai klaszterpolitikát ötvöző politika érdekében terjesztett elő azért, hogy „nemzeti bajnokok” helyett „európai bajnokokat” mutathassunk fel. Az EGSZB üdvözli azt a döntést, hogy megerősített koordinációt vezetnek be a közösségi szabadság létrehozása érdekében. Ezt mihamarabb konkretizálni kell, hogy véget vessünk az EU versenyképességét évtizedek óta súlyosan hátráltató helyzetnek.

5.4.5 Az oktatás területén az EGSZB ambiciózusabb kezdeményezések mellett emelt szót: különösen a megerősített európai identitás biztosítékaként mindenki előtt nyitva álló új „európai iskolák” megnyitása, valódi európai egyetemek létrehozása⁽⁴⁾, valamint az új munkahelyekhez szükséges új készségekkel foglalkozó európai szakpolitika⁽⁵⁾ mellett.

5.4.6 Az Európai Bizottságnak nagyobb figyelmet kellene fordítania az uniós politikák hatásainak objektív elemzésére, valamint arra, hogy a mellékletekben közölt adatok jobban megfeleljenek a fődokumentumban említetteknek.

5.5 A gazdasági, társadalmi és területi kohéziós politika szintén közvetlenül hozzájárul az európai szolidaritás kifejezéséhez. Az EGSZB ennek a „népek közötti” Uniót jelképező

politikának mindenfajta leépítését ellenzi. Ezzel szemben kéri, hogy a hatékonyság érdekében ezt a politikát alapjaiban újítsák meg, elsősorban irányítási módszereinek egyszerűsítésével, az inkább az európai prioritásokkal összefüggő vezérprojektekre történő összpontosítással, valamint a gazdasági és társadalmi szereplők szorosabb bevonásának biztosításával. Ezért az EU-nak cselekednie kell a legkiszolgáltatottabb népességcsoportok kirekesztése ellen, valamint sajátos jellegűkből adódóan támogatnia kell a legtávolabbi és a leghátrányosabb helyzetű országokat és régiókat, hogy azok teljes mértékben részt vehessenek a gazdasági és társadalmi fejlődésben. A foglalkoztatási helyzetre való tekintettel ebből a szempontból **az Európai Szociális Alap** az az eszköz, amelyet az **európai foglalkoztatási stratégia** végrehajtása érdekében előnyben kell részesíteni, elsősorban a finanszírozás területén. Ezt kell az Európa 2020 stratégia „inkluzív növekedésre” vonatkozó pillérének középpontjába állítani.

5.6 Az európai közjavakba való nagyobb befektetésnek kellene az uniós költségvetés egyik nagy prioritásának lennie, közvetlen összefüggésben a hatékonyabb, szolidárisabb és polgárcsözelibb Unió célkitűzésével. Erről a prioritásról az Európai Bizottság joggal tesz említést, a meghatározásnak azonban pontosabbnak és kézzelfoghatóbbnak kellene lennie. Az EGSZB a maga részéről tovább szeretné mélyíteni a gazdasági és társadalmi szereplőkkel kapcsolat elmélkedést a szükségletek és a célok tisztázása érdekében. Ezzel kapcsolatban az EGSZB már most több követelményt kiemel:

5.6.1 Elsősorban azt hangsúlyozza, hogy a nemzeti közigazgatásokat kiegészítve és az európai felhasználókkal partnerségben valódi közérdekű szolgáltatások kifejlesztésére van szükség európai szinten, hogy a kollektív felelőssége alá tartozó területeken biztosítva legyen az Unió megfelelő szervezetsége és biztonsága.

5.6.1.1 Ez elsősorban a belső piac és a vámhatóságok szervezését érinti, illetve azokat az új területeket is, amelyekkel kapcsolatban a tagállamok úgy döntöttek, hogy hatásköröket ruháznak át az Unióra: a bevándorlási és menekültügyi politikát, a bel- és igazságügyet, az európai diplomáciai szolgálat bevezetését és a külső fellépést, valamint a külső határok védelmét.

5.6.2 Az EGSZB hangsúlyozza továbbá a transeurópai infrastrukturális beruházások fokozásának szükségességét, többek között e közérdekű szolgáltatások támogatása, és megfelelő működésük lehetővé tétele érdekében. Túl sok késelemel halmozódott fel azóta, hogy az Európai Bizottság fehér könyvét Jacques Delors 1993-ban előterjesztette; az abban foglalt javaslatoknak és módszertannak alig volt foganatja. Ezek miatt a hiányosságok miatt Európa területének jelentős része, különösen az újabban csatlakozott tagállamok továbbra is kimaradnak a fontosabb kereskedelmi folyamatokból. Az elsődlegesen kiépítendő infrastruktúrák között az EGSZB az európai infrastruktúra szempontjából meghatározó projektekre hívja fel a figyelmet, például az egységes európai égboltra⁽⁶⁾, a nagy sebességű vasútvonalakra, illetve a hajózható csatornák hálózatára. Az energia-politika területén nagy, európai léptékű beruházásokra is szükség van az ellátás nagyobb függetlenségének biztosítása érdekében. Ezen túlmenően a biztonságba, a hatékonyságba és a megújuló energiaforrásokba is be kell fektetni.

⁽⁴⁾ Az EGSZB „Egyetemek Európa számára” című véleménye; HL C 128., 2010.5.18., 48. o.

⁽⁵⁾ Az EGSZB „Az új munkahelyekhez szükséges új készségek” című véleménye; HL C 128., 2010.5.18., 74. o.

⁽⁶⁾ Az EGSZB „Egységes európai égbolt” című véleménye; HL C 182., 2009.8.4., 50. o.

5.6.3 Megemlítjük továbbá, hogy innovatív közös beruházásokra van szükség a távközléssel, a környezetvédelemmel és a polgári védelemmel kapcsolatos új versenyképességi vagy biztonsági kihívások leküzdése érdekében.

5.7 A közös agrárpolitikával (KAP) kapcsolatban az EGSZB emlékeztet a KAP megújítására vonatkozó állásfoglalásaira⁽⁷⁾. A KAP-ot az új kihívásokhoz kell igazítani – anélkül azonban, hogy azt nemzeti hatáskörbe helyeznénk vissza, vagy eltekintենek a KAP érdemeit jelentő elvektől: a belső és külső szolidaritástól, az élelmiszeripari termékek minőségétől, a közösség elsődlegességétől, illetve a vidéki területeket, különösen a hegyvidéki és szigeti régiókat szolgáló területi kohéziótól. A KAP egyik legfontosabb feladata ugyanis az, hogy felértékelje a mezőgazdasági termelők szerepét. Másfelől hozzá kell járulnia a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodáshoz azáltal, hogy lehetővé teszi, hogy konkrét válaszokat adjunk az éghajlatváltozás elleni küzdelem, a környezetvédelem és a biológiai sokféleség által támasztott jelentős kihívásokra⁽⁸⁾.

5.8 A külpolitikával és a harmadik országoknak nyújtott fejlesztési támogatással kapcsolatban az EGSZB emlékeztet azokra az állásfoglalásaira, amelyek az EU és a tagállamok képviselőinek ésszerűbb működésére, valamint az európai támogatás hatékonyságának a nemzeti támogatások kiegészítésképpen és a közvetlenül érintett gazdasági és társadalmi szereplőkkel szorosabb partnerségben történő fokozására vonatkoznak.

5.9 A fejlesztési támogatással kapcsolatban, amelynek esetében biztosítani kell a felhasználás nyomonkövethetőségét, az EGSZB úgy véli, hogy ezentúl egyesíteni kellene a nemzeti és az európai programokat mind a hatékonyság és az egységesség, mind pedig az európai segítségnyújtás még átláthatóbbá tétele érdekében. E tekintetben az EGSZB emlékeztet arra, hogy a Cotonoui Megállapodásban tőle származik az a záradék, amely az Európai Fejlesztési Alap támogatásainak 15 %-át a nem állami szereplők által végzett tevékenységekre tartja fenn. Javasolja, hogy ezt az elvet az összes fejlesztési programra alkalmazzák és terjesszék ki.

6. A hatékonyság keresése

6.1 Az európai államháztartások jelenlegi nehéz időszakában az uniós költségvetésnek a jó kormányzás példájával kell elől járnia. Anélkül, hogy abba az egyszerű demagógiába süllyednénk, hogy az európai intézmények adminisztrációs költségeit emlegetjük, melyek arányosan sokkal kevesebbe kerülnek, mint a nemzeti közigazgatások intézményei (például az Európai Bizottságnak nincs több munkatársa, mint Párizs városának!), az EGSZB intézkedések meghozatalát ajánlja annak megmutatására, hogy az európai intézmények láthatóan kiveszik a részüket a tagállamok által vállalt adminisztrációs megtakarításokból. Ugyanakkor a személyzeti felvételi és előléptetési eljárások során az intézményeknek – így az EGSZB-nek is – figyelemmel kell lenniük az esélyegyenlőség és a megkülönböztetetésmentesség Szerződésben foglalt elveire. Az EGSZB ugyanakkor

hangsúlyozza, hogy a jó kormányzás azt is magában foglalja, hogy az európai civil társadalomnak eszközöket biztosítunk ahhoz, hogy teljes mértékben részt vehessen az európai vitában.

6.2 Az uniós költségvetésből a tagállamok részére nyújtott támogatásokat szintén szigorúbb feltételekhez kellene kötni, különösen ami a közösségi jogszabályoknak és az Európai Közösségek Bírósága által hozott határozatoknak a kedvezményezettek általi betartását illeti; valamint ellenőrizni kell a közösségi támogatások versenyszabályokkal való összeegyeztethetőségét is.

6.3 A GMU keretében, a gazdaságpolitikák konvergenciabeli kihívásaival kapcsolatban az is fontos, hogy a támogatásokat fokozottabban az „Euró Plusz Paktum” előírásainak való megfelelés feltételeire összpontosítsuk.

6.4 A harmadik országoknak nyújtott támogatásokat a pénzügyi felhasználásuk nyomonkövethetőségének és az ezen országok által vállalt kötelezettségek tiszteletben tartásának feltételéhez kellene kötni, különösen a nyitáshoz való alkalmazkodás érdekében megvalósított gazdasági és szociális reformokat, a kölcsönös partnerségeket és a civil társadalom társadalmi-szakmai szereplőinek részvételét illetően.

6.5 Az euró fejlődése, valamint az, hogy az euróövezet kohézióját meg kell erősíteni a piacokkal szemben, kedvező lehetőségeket is kínál, melyeket napjainkban nem használnak ki eléggé európai szintű innovatív, az uniós költségvetésből nyújtott támogatások hatását csökkentő hitelfelvételi és hitelnyújtási politikákra. Az EGSZB mindenekelőtt az EKB, az eurócsoport és az EBB közötti összhang megerősítését javasolja. Gratulál az első eurokötvények biztató eredményeihez, és szeretné, ha ezeket a kötvényeket a képzés, a kutatás, az ipar és az európai infrastruktúrák területére is kiterjesztenék. Ezzel párhuzamosan ennek az „európai kincsnek” a kibocsátását – szigorú feltételek és előírások betartása mellett – a tagállami adósságok jelentős részének közös átvállalására is fel lehetne használni. Ezekkel az eszközökkel kinyilvánítható az Európai Unió belső szolidaritása, és egyúttal bizonyítékot nyer az euró visszafordíthatatlansága iránti politikai elkötelezettsége.

6.6 Az EGSZB mellett emel szót, hogy javítani kell az Európai Unió által támogatott projektek azonosítását, annak érdekében, hogy a legnagyobb európai hozzáadott értékkel bíró tényezőkre lehessen koncentrálni. Az EGSZB tehát az „addicionalitás” szabályának enyhítését kéri, amelyet ezentúl nem projektenként kellene elbírálni, hanem átfogó módon, a tagállamokkal kialakított stratégiai partnerségek keretében.

6.7 A prioritások meghatározására és az előírányzatok elosztására irányuló folyamatok felgyorsítása szintén lehetővé teheti egyes szükségletek kielégítését. Az EGSZB már javasolta, hogy lehetőségként vizsgálják meg vagy a szakosított ügynökségek általánosabb igénybevételét, vagy pedig az alacsonyabb szintű egységeknek, például régióknak vagy civil szervezeteknek kiutalt „globális támogatások” általánosabb alkalmazását. Ez utóbbi technika, melyet az EGSZB előnyben részesít, már bevált a regionális politika területén, és azt az EU valamennyi pénzügyi intézkedésére ki lehetne terjeszteni.

(7) Az EGSZB „Az európai agrár-élelmiszeripari modell megerősítése” című véleménye; HL C 18., 2011.1.19., 1. o.

(8) Az EGSZB „A KAP jövője 2020-ig” című véleménye; HL C 132., 2011.5.3., 63. o.

6.8 A nagyberuházási projektek esetében az EBB által nyújtott hitelek, valamint a magánfinanszírozás igénybevételét szintén elő kell segíteni, ehhez azonban az EGSZB utolsó véleményében megfogalmazott jogi keretre van szükség ⁽⁹⁾. Ha ez új szintre fejlődik, lehetővé teszi majd az európai infrastrukturális késedelmek behozását, és a globalizáció idején a versenyképességünket meghatározó, nagy technológiai projektek finanszírozását.

6.8.1 Az EGSZB másfelől úgy véli, hogy sürgős helyzetekben nagyobb rugalmasságra és – az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap mintájára – a helyzethez jobban illeszkedő mechanizmusokra lehet szükség ⁽¹⁰⁾.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 16-án.

*az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke*

Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ Az EGSZB „Magán- és állami beruházások” című véleménye; HL C 51., 2011.2.17., 59. o.

⁽¹⁰⁾ Az EGSZB „Az EU költségvetési reformja és a jövőbeni finanszírozási módok” című véleménye; HL C 204., 2008.8.9., 113. o.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája

(2011/C 248/14)

Társelőadó: **BARÁTH Etele**

Társelőadó: **Mihai MANOLIU**

2010. december 8-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. 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 – Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája

COM(2010) 715 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2011. május 31-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a 2011. június 16-i ülésnapon) 150 szavazattal 3 ellenében, 20 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság határozottan támogatja az Európai Unió makroregionális politikájára vonatkozó új elképzelést, valamint ennek keretén belül a Duna régióra vonatkozó stratégia kidolgozását. Az EGSZB, mint az európai szervezett civil társadalom intézményi képviselője, meghatározó szerepet öltött a stratégia kidolgozásában és végrehajtásában, mindenképp a stratégia cselekvési tervében előírt civil társadalmi fórum révén.

1.2 Az EGSZB-nek a Duna régióhoz köthető kérdésekre vonatkozó érdeklődése és elkötelezettsége nem új keletű: az évek során az intézmény számos, többek között a közlekedés és a környezetvédelem területét vizsgáló dokumentumot fogadott el. Irányadó az EGSZB ECO/277. sz. véleménye, amely egyértelműen tükrözi azokat az indokokat, amelyek alapján az EGSZB a Duna régióra vonatkozó stratégia meghatározását fontosnak tartja.

1.3 Az EGSZB úgy véli, hogy a Duna-stratégia kidolgozása során figyelembe kell venni a folyó szerepét egy közös „Dunatudat és -identitás” kialakításában, melyben elsődleges szerepet játszik a kultúrák közötti párbeszéd és szolidaritás; ez regionális kiegészítője egy, az egész Európai Unióra vonatkozó Európa-tudat formálásának.

1.4 Az EGSZB reméli, hogy ajánlásai megfelelő módon tükrözik saját és a szervezett civil társadalom e stratégiával szembeni határozott elkötelezettségét és támogatását. Arra számít, hogy ez lesz az a stratégia, amely – végrehajtása és a cselekvési terv gyakorlati megvalósítása alapján, valamint a létrejövő irányítási rendszer támogatásával – valós hozzájárulást jelent az EGSZB által az Európa-tükrenek tekintett Duna régióban élő valamennyi polgár élet- és munkakörülményeinek javításához, az Unió fejlettebb részeihez való felzárkózáshoz. Az

EGSZB azt is elvárja, hogy a stratégia végrehajtása legyen tekintettel a természeti környezet védelmének követelményeire, biztosítsa a vízforrások megőrzését, és erősítse meg a régió kulturális értékeinek védelmét.

1.5 Meg kell jegyezni, hogy a legutóbbi bővítések során az Európai Unió földrajzi központja egyértelműen kelet felé toltódott, míg gazdasági súlya továbbra is Európa nyugati részén maradt. A Duna régióra vonatkozó stratégia és a cselekvési terv kulcselemét képező gazdasági, társadalmi és területi kohézió, valamint a cselekvési terv végrehajtására vonatkozó gyakorlati elgondolások megfelelő módon járulnak hozzá a fent említett egyensúlyhiány felszámolásához. Az EGSZB szerint az új makroregionális megközelítés az EU több más régiója számára is modellként szolgálhat.

1.6 Az EGSZB úgy véli, hogy a stratégia és a cselekvési terv nyitott, támogatja a beilleszkedést, fogékony a társadalmi, gazdasági és környezeti szempontokra, és jól tükrözi a szervezett civil társadalom ajánlásait. A stratégia abban az esetben lesz hatékony, ha az ágazati megközelítés helyett következetesen az integrált és fenntartható megközelítést követi majd. Az EGSZB javasolja, hogy a stratégia járuljon hozzá a leghátrányosabb helyzetű társadalmi csoportok különleges elbírálásához, és integrálja a szegénység elleni küzdelem eszközeit.

1.7 Az EGSZB véleménye szerint a stratégia az Európai Unió új, kialakítás alatt álló makroregionális politikáját tükrözi, és hozzájárul azzal a régióban már meglévő, a különböző szinteket összekötő és a különböző területeket felölelő együttműködési rendszerek tevékenységeinek harmonizálásához, e rendszerek hatékonyságának növeléséhez, valamint az átfedések megelőzéséhez. Erősíteni kell azonban a kohéziós politika új irányával történő összhang megteremtését.

1.8 Az EGSZB meglátása szerint a stratégia végrehajtását szolgáló kormányzási struktúrának világosnak, egyszerűnek és átláthatónak kell lennie, és lehetővé kell tennie a célok alulról felfelé irányuló eredményes megközelítését. Az EGSZB célja a Lisszaboni Szerződés nyújtotta lehetőségek minél összetettebb kiaknázásához való hozzájárulás, következetesen alkalmazva a demokratikus részvétel elvét, és hatékonyan hozzájárulva a cselekvési terv végrehajtásához. A siker fontos feltétele a partnerség elvének alkalmazásán keresztül valamennyi szereplő tevékeny bevonása és részvétele, a rugalmasság, valamint a rendszeres felülvizsgálat. Ezzel összefüggésben az EGSZB örömmel fogadja a Dunával kapcsolatos civil társadalmi fórum létrehozását, amellyel kapcsolatban a cselekvési terv kulcsszerepet szán az EGSZB-nek és a nemzeti gszt-knek.

1.9 Az EGSZB úgy véli, hogy a stratégia a makroregionális fejlesztési politika formájában valós hozzájárulást jelent majd az európai integrációs folyamat elmélyítéséhez, különösképpen az Európa 2020 stratégia keretén belül (az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés érdekében), valamint a régió azon hat államának az Európai Unióhoz való közeledésében, amelyek nem tagállamok, támogatva ezek integrációs erőfeszítéseit.

1.10 Az Európai Bizottság elkészíti a stratégiát, de hangsúlyozni kell, hogy ez nem jelent a régió számára semmilyen különös elbánást, viszont előrelépést jelenthet az EU makroregionális politikájában. Ennek megfelelően a stratégia nem lehet az ún. „három nem” stratégiája, annak ellenére, hogy:

1. nem nyújt új uniós támogatást. Egyéb nemzetközi, nemzeti, regionális vagy magánszférából származó támogatást szerezhet a régió, bár inkább a meglévő források jobb kihasználásán van a hangsúly;
2. az EGSZB véleménye szerint a kijelölt célokra irányított pénzügyi koordináció olyan új minőséget jelent, ami a folyamatos megújulás során új finanszírozási lehetőségeket is fog eredményezni. Az EGSZB külön alap felállítását javasolja;
3. a stratégia érdekében nem kell az uniós jogszabályokat módosítani, hiszen az Unió a huszonhét tagállama részére készít jogszabályokat, nem pedig csak egy makrorégió részére; mindazonáltal az EGSZB azt javasolja – ahogyan ezt már a balti-tengeri stratégiáról készített véleményében ⁽¹⁾ is hangsúlyozta –, hogy a stratégia megfelelő támogatása érdekében növeljék az Európai Bizottság szolgáltatásainak forrásait;
4. az EGSZB megítélése szerint bizonyos célok elérése érdekében – amennyiben ebben állapotodnak meg a megerősített területi együttműködésben részt vevők – regionális, nemzeti, illetve egyéb szinten történhetnek változások;

5. nem hoz létre újabb, az eddigi uniós gyakorlattól jelentősen eltérő struktúrákat. Végrehajtását a térség szempontjából új koordinációs szervezetek és már létező testületek végzik, amelyek egymást kiegészítő jellegét maximalizálni kell;

6. az EGSZB véleménye szerint a bürokratikus kötöttségeket minimalizálni kell, és célszerű egy kutatócsoportot létrehozni a Duna-stratégiára vonatkozó kérdések tudományos elemzése és vizsgálata céljából. A csoport munkáinak elősegítése érdekében ösztöndíjrendszert kell kialakítani.

2. Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája, általános megállapítások

2.1 Az EGSZB megállapítja, hogy a Duna régió az elmúlt években jelentős mértékben átalakult, a folyó vízgyűjtője jelenleg túlnyomó részben az Európai Unió területén található. Új lehetőségek kínálkoznak e területhez kapcsolódóan, melyek kiaknázására fel kell készülni. A társadalmi-gazdasági fejlődés, a versenyképesség, a környezetgazdálkodás és a forráshatékony fejlődés még hogy maga után kívánivalót, a biztonságot és a közlekedési folyosókat pedig modernizálni kell.

2.2 A stratégia ⁽²⁾ egy igen sokféle szempontot figyelembe vevő hosszú távú együttműködési keret kiépítésén keresztül a régió társadalmi kultúrájának, hatalmas gazdasági potenciáljának fejlesztését és a környezeti feltételek javítását tűzi ki célul.

2.3 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája kulcsfontosságú szerepet játszik majd a fenntartható közlekedés javításában, az energetikai rendszerek közötti összeköttetések megteremtésében, a környezetvédelemben, a vízkészletek megóvásában és az üzleti környezet javításában. Az EGSZB egyetért azzal, hogy a Duna régióra vonatkozó stratégia új hozzáadott értéket jelent majd, biztosítani fogja a különböző politikai területek közötti koherenciát és a részt vevő tagállamok közötti nagyobb koordinációt, valamint meghatározza majd a fenntartható fejlődés átfogó megközelítését.

2.4 A Duna régió a folyó vízgyűjtő területe által leírható, történeti, társadalmi, gazdasági működési egység. A stratégia keretében lehetőség nyílik a prioritások integrált módon történő megközelítésére, a Duna régióban ugyanis összeköttetést kell teremteni az emberek, az elképzeléseik, illetve a szükségleteik között. A cél az, hogy 2020-ra a régió minden állampolgára a lakóhelye közelében jobb felsőoktatáshoz és munkalehetőséghez jusson, és jobban éljen. A fenntartható fejlődésre összpontosítva a stratégia az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek megvalósításához nagymértékben hozzá tud járulni.

⁽²⁾ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája (SEC(2010) 1489 final), (SEC(2010) 1490 final), (SEC(2010) 1491 final).

⁽¹⁾ 2010/C 339/07 – HL C 339., 2010.12.14., 29. o.

2.5 Az EGSZB reméli, hogy a stratégia végrehajtásához szükséges új alapok hiányában a jelenlegi pénzügyi költségvetési időszak során a Duna régió országai által elfogadott programok nagyobb harmonizálása révén a régió számára rendelkezésre álló 100 milliárd euró hatásának megsokszorozódását lehet elérni, a kölcsönhatásokat és a kompromisszumokat is figyelembe véve (pl. a legújabb környezetbarát technológiák fejlesztése, a politikák és a támogatások finomabb összehangolása az eredmények kézzelfoghatóvá tétele érdekében, és az elaprózódás miatti problémák megoldása).

2.6 Az EGSZB felhívja a figyelmet annak szükségességére, hogy a jelenlegi gazdasági lehetőségek közepette a hatékonyság érdekében korlátozott számú projekt kerüljön kiválasztásra, és készüljön elemzés a hatékonyság bizonyítására. A pénzügyi-gazdasági együttműködés megerősítéséhez gyakorlati lépések és az érdekelt felek között megfelelő garanciák kiépítése szükséges.

2.7 Az EGSZB nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy politikai szinten a Duna-stratégia megvalósítása folyamatként történjen, mely a végrehajtás során rugalmasságot és időközönkénti felülvizsgálatot is feltételez, és ha lehetséges, további pénzügyi és egyéb erőforrások ráfordítását teszi lehetővé.

2.8 Az EGSZB úgy véli, hogy a stratégia egyik alapköve az uniós jogszabályokkal és politikákkal való konzisztencia. Folyamatosan foglalkozni kell a végrehajtásban jelentkező hiányosságokkal, továbbá a gyakorlati vagy szervezeti nehézségekkel, amelyek a várt eredmények elmaradásához vezethetnek. A „megerősített területi dimenzió” támogatja az összehangolt együttműködést, az uniós jogszabályi kereteken belül kialakuló koordinációs szervezeti elemeket, a kötelezettségek végrehajtását, különösen az egységes piac és a környezet vonatkozásában. Előfutára lehet a „megerősített együttműködés” kialakulásának.

2.9 Az EGSZB támogatja, hogy a Duna régióra vonatkozó stratégia mintát alkotva, az Európa 2020 stratégia gyakorlati részévé váljon, mivel az EU-nak az innovatív, valamint a fenntartható és a beilleszkedést támogató fejlődés irányába mutató alapvető elkötelezettségét testesíti meg.

2.10 Az EGSZB egyetért azzal, hogy a Duna térségi együttműködés szolgálja az Európa 2020 stratégia öt fő célkitűzését: a foglalkoztatás ösztönzése; az innováció, a kutatás és a fejlesztés, különösen a feltörekvő technológiák elterjedési feltételeinek javítása; az éghajlatváltozás és az energetikai célkitűzések kérdésének elemzése; az oktatás színvonalának javítása; a társadalmi befogadás ösztönzése – különösképpen a szegénység csökkentése és a társadalom elöregedése okozta problémák legyőzése révén.

3. Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája, üzenetek, kihívások és problémák

3.1 Közép-Európában az 1989. évi drámai változások megindították a társadalom alapvető átalakulását. Különös odafigyelésre van szükség, hiszen a Duna régiót egyrészt olyan tagállamok alkotják, amelyek nem egy időpontban csatlakoztak az Unióhoz, másrészt pedig tagjelölt, illetve egyéb harmadik

országok. Az EGSZB úgy véli, hogy legtöbbjük hasonló problémákkal szembesül, de a megoldáshoz eltérő források állnak rendelkezésükre. A közigazgatásban bevált gyakorlatok megosztása nagyban hozzájárulhat ahhoz, hogy a régió biztonságosabbá váljon, és jobban integrálódjon az Unióba.

3.2 A Duna régió vonatkozásában az EGSZB figyelemmel követi az e területen gazdasági, társadalmi és területi szempontból fellelhető szélsőséges jelenségeket. A legversenyképesebbtől a legszegényebb régióig, a legjobban képzett munkakerőtől a legalacsonyabb iskolázottságúig, a legalacsonyabb élet-színvonalútól a legmagasabbig: a különbségek mellbevágóak.

3.3 A marginalizálódott közösségeknek (különösen a romáknak, akik többsége ebben a régióban él) különösképpen élvezniük kellene a fenti lehetőségek által nyújtott előnyöket. Az oktatás és a foglalkoztatás terén jelentkező különbségeket fel lehet számolni. A régió stabil és biztonságos területté formálható, ahol a konfliktusokat, a peremre szorulást és a bűnözést megfelelő módon kezelik. Összeköttetést kell teremteni az emberek, az elképzeléseik, illetve a szükségleteik között. Az EGSZB *Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája* című véleményében⁽³⁾ már javasolta egy, a társadalmi és gazdasági szereplőket bevonó Dunai Üzleti Fórum (Danube Business Forum) létrehozását, mely a Duna-térség együttműködésének, illetve gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának fontos eszköze lehet.

3.4 A Duna régióra vonatkozó uniós stratégiajavaslat a következő fő üzeneteket tartalmazza:

- 1) a stratégia üdvözlendő kezdeményezés, amely megerősíti a régió beilleszkedését az EU-ba;
- 2) a tagállamok és harmadik országok (beleértve a tagjelölt országokat és a lehetséges tagjelölteket) a legmagasabb politikai szinten kötelezik el magukat;
- 3) az Európai Bizottság központi szerepet játszik a folyamat előmozdításában;
- 4) a meglévő forrásokat a jelenlegi szintnél sokkal jobban lehet hasznosítani a stratégia céljaihoz, és
- 5) a stratégiának látható és kézzelfogható eredményeket kell hoznia a régió és a benne élők számára.

3.5 Az EGSZB egyetért azzal, hogy a Duna régióra vonatkozó stratégia kiemelten foglalkozzon a meglévő fő kihívásokkal:

— **Mobilitás:** a Duna folyó maga is az egyik legjelentősebb TEN-T-folyosó, kapacitása azonban messze nincs teljesen kiaknázva. Azt is meg kell vizsgálni, hogy hogyan számolhatók fel az ismert fizikai és szervezési (Belgrádi Egyezmény)

⁽³⁾ 2011/C 48/02 – HL C 48., 2011.2.15., 2. o.

szűk keresztmetszetek a Dunán, amelynek során figyelembe kell venni az egyes nemzeti határozatokat és a környezet-, illetve természetvédelmi szükségszerűségeket. Emellett szükség van a multimodalitásra, valamint a közlekedési csomópontokban – mint például a belvízi kikötők – az infrastruktúra modernizálására és bővítésére. Az EGSZB véleménye szerint kiemelkedő fontosságú a munkavállalói mobilitás feltételeinek javítása, a szolgáltatások szabad áramlásának biztosítása.

- **Energiaügy:** a régióban viszonylag magasak az árak, az elaprózódott piacok miatt nagyobbak a költségek, és korlátozott a verseny. Alacsony a régió energiabiztonsága. A hatékonyság növelése – beleértve az energiatakarékosságot és a megújuló források számának növelését – alapvető fontosságú. A stratégia végrehajtásában részt vevő államoknak kezdeményező szerepet kell játszaniuk az energiabiztonságot eredményező európai szomszédsági politika kialakításában.
- **Környezet:** a Duna régió jelentős nemzetközi vízgyűjtő terület és ökológiai folyosó. Ezért a természetvédelem, a területrendezés és a vízgazdálkodás terén regionális, holisztikus megközelítés alkalmazására van szükség. Figyelembe kell venni a társadalmi igényeket, közlekedési összeköttetések, az idegenforgalmi fejlesztések, illetve az új energia-termelő üzemek környezeti hatását is. Fontos a Natura 2000 program figyelembe-vétele. A zöld folyosó koncepciónak fontos eleme a vízi sport és a fenntartható vízi turizmus, a víz és a természet megbecsülésére való nevelés. Nagyon a **kockázatok:** a megelőzéshez, a készséghez és a hatékony válaszlépéshez gördülékeny együttműködésre és gyors információáramlásra van szükség mindaddig, amíg túl gyakoriak a kis és nagy kiterjedésű áradások, aszályok, illetve ipari szennyezések.
- **Társadalmi-gazdasági tényezők:** a Duna régióon belül kulturális és nyelvi sokszínűség figyelhető meg, ugyanakkor igen jelentősek a gazdasági és társadalmi eltérések. Megtalálható itt az EU néhány legsikeresebb, illetve néhány legszegényebb régiója is. Mind a pénzügyek, mind az intézményrendszer területén hiányoznak a kapcsolatok és a hatékony együttműködés. A felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya a Duna régióban alacsonyabb az EU 27 tagállamára jellemző átlagnál, magas a mobilitás, a legjobbak kedvezőbb gazdasági-társadalmi feltételeket keresve gyakran elvándorolnak a régióból.
- **Biztonság, súlyos bűncselekmények és szervezett bűnözés:** a térség továbbra is igen jelentős problémákkal küzd, a csempészet és az emberkereskedelem több országban különösen nagy problémát jelent. A korrupció aláássa a közelet tisztaságába vetett bizalmat, és hátráltatja a gazdasági-társadalmi fejlődést.

3.6 A EGSZB egyetért azzal, hogy rendkívüliek a távlatok a térség előtt: a kereskedelmi kapcsolatok, valamint a jó települési infrastruktúrára támaszkodó és a jövő munkaerő-szükségletét kielégíteni hivatott oktatási rendszer továbbfejlesztésének lehetősége, annak a roppant gazdagságnak a kiaknázása, ami a kulturális, etnikai és társadalmi gazdagságon alapul. Nincs a

világon még egy olyan folyamat, melynek partján ennyi csodálatos főváros terül el. Kiváló adottságokkal rendelkezik a turisztika területén. Hasonlóan jók az adottságok a megújuló energia kiaknázására. A környezeti értékek gazdagsága felhívja a figyelmet arra, hogy minden fejlesztés esetén a fenntarthatóság szempontjai meghatározóak.

3.7 A közösen végzett munka az innováció, az idegenforgalom, az információs társadalom, az intézményi kapacitás és a marginalizálódott közösségek kérdéskörében mind meg fogja hozni gyümölcsét. Az EGSZB meg van győződve arról, hogy a konkrét eredmények érdekében kommunikációra, átláthatóságra, valamint koordinált tervezésre, finanszírozásra és végrehajtásra van szükség.

3.8 A külső tényezőkre visszavezethető piaci kudarcok különösen jól mérhetőek azon, hogy a térség híján van a határokon átnyúló befektetéseknek. A jelentős projekteket be kell azonosítani, és a költségek és a hasznok megosztásával fenntartható módon és hatékonyan végre kell hajtani.

3.9 Rendkívül fontos, hogy a Duna régió mind a régióon belül, mind pedig Európa és a többi kontinens más régióival jó kapcsolatokat ápoljon. A régió egyik részének sem szabad kiszorulnia a kapcsolatrendszerből. Az EU észak-déli tengelyének fejlesztése és a tengeri kijárat nem rendelkező országok földközi-tengeri medencéhez való hozzáféréseinek javítása erősíteni fogja az EU harmadik országokkal folytatott együttműködését. Az EGSZB megismétli a Romániával, valamint a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal létrehozott konzultatív vegyes bizottság erre vonatkozó felhívásait (2002, 2005; illetve 2010). A közlekedési és az energia-infrastruktúra az elégtelen kapacitásra és minőségre vagy a nem megfelelő karbantartásra visszavezethető okok miatt még sok szempontból nem teljesen kielégítő. Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot és a nemzeti hatóságokat, hogy a civil társadalom bevonása mellett dolgozzon ki javaslatokat a hiányosságok pótlására és a problémák megoldására. Jobb kapcsolatokat kell kialakítani a térség lakói között is, különösen a kultúra és az idegenforgalom eszközeinek segítségével.

3.10 A környezeti erőforrások megoszlanak a szomszédos országok között, és túllépnek a nemzeti érdekeken. Az emberi tevékenységek miatt azonban egyre nagyobb nyomás alá kerülnek. Az együttműködés alapvető, mivel egyesek tevékenységeinek kedvező hatását mások nemtörődömsége könnyen csökkentheti. A már kiépült együttműködési rendszereket meg kell erősíteni.

3.11 A stratégia⁽⁴⁾ keretében javasolt cselekvési terv⁽⁵⁾ az államoktól és az érdekeltektől határozott elkötelezettséget vár el. A stratégiában a helyi adottságokból kiinduló integrált megközelítés, valamint a városi és a vidéki területek közötti jó összeköttetés különös hangsúlyt kap. Az infrastruktúrához és a

(4) Az EU Duna régióra vonatkozó stratégiáját két dokumentum ismerteti: (1) az Európai Bizottság közleménye a többi uniós intézménynek, valamint (2) egy ezt kísérő cselekvési terv, amely kiegészíti a közleményt.

(5) A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája, (COM(2010) 715 végleges) (SEC(2010) 1489 final), (SEC(2010) 1490 final), (SEC(2010) 1491 final).

szolgáltatásokhoz méltányos feltételek mellett való hozzáférés, illetve az összehasonlítható életkörülmények elő fogják segíteni a területi kohéziót, amely jelenleg az EU egyik kifejezett célkitűzése.

3.12 A cselekvési terv keretében az Európai Bizottság a tagállamokkal, a régiókkal és az egyéb érdekelttel együttműködve azokat a projekteket ⁽⁶⁾ választotta ki, amelyek a régióban élők számára azonnali és érzékelhető előnnyel járnak, emellett pedig a makrorégióra (illetve annak egy jelentős részére) hatással vannak.

3.13 Az EGSZB úgy véli, hogy a projekteknek ezért a fenntartható fejlődést kell előmozdítaniuk, és több régiót, illetve országot kell lefedniük. Következéseknek kell lenniük, és kölcsönösen támogatniuk kell egymást, olyan megoldásokat lehetővé téve, amelyeknek mindenki a nyertese lesz, emellett valós alapra kell építeniük (műszakilag megvalósíthatóaknak kell lenniük, és megbízható finanszírozással kell rendelkezniük).

3.14 Az EGSZB egyetért azzal, hogy a legfontosabb kérdések négy pillér köré csoportosíthatók. Mindegyik pillérben vannak kiemelt kérdések, amelyek megkülönböztetett jelentőséggel bíró cselekvési területek. Ezek a következők:

- 1) *A Duna régió összekapcsolása a többi régióval az alábbiak révén:* a mobilitás és az intermodalitás fejlesztése, belvízi hajóutak, valamint a közúti, vasúti és légi összeköttetések javítása a fenntartható energia használatának ösztönzése, a kultúra és az idegenforgalom, valamint az emberek egymással való kapcsolatteremtésének előmozdítása érdekében;
- 2) *Környezetvédelem a Duna régióban az alábbiak révén:* a vizek minőségének helyreállítása és megőrzése, környezeti kockázatok kezelése, végül a biodiverzitás, a táj, valamint a levegő- és talajminőség megőrzése;
- 3) *Jólét teremtése a Duna régióban az alábbiak révén:* tudásalapú társadalom kialakítása a kutatás, az oktatás és az információk technológiák segítségével; a vállalkozások versenyképességének támogatása, különösen a vállalkozások közötti regionális együttműködések (klaszterek) fejlesztése és az emberi erőforrásba és képességekbe való befektetés révén;
- 4) *A Duna régió megerősítése az alábbiak révén:* az intézményrendszer kibővítése és az intézményi együttműködés megerősítése; összefogás a biztonság javítása, valamint a súlyos bűncselekmények és a szervezett bűnözés jelentette kihívásokkal való megküzdés érdekében.

3.15 Az EGSZB véleménye szerint a fejlődő és gazdagodó Duna régióknak elsősorban a hiányzó észak–déli közlekedési tengelyek, az energia-infrastruktúrák és az összekapcsolt hálózatok koordinált fejlesztését kell célul kitűznie, makroregionális érdekekhez fűződő indokokkal megtámogatva a fejlesztéseket. Amennyiben a Dunát – akár közlekedési tengelyként is – fejlesztik, az EGSZB a folyó vízgyűjtő területeinek és mellékfolyóinak védelmét sürgeti. A stratégia a részt vevő Duna menti

⁽⁶⁾ A Dunai Civil Társadalmi Fórum elgondolásának ösztönzése, amely a stratégiában való civil társadalmi részvétel egyik pillére.

országok kkv-inak összekapcsolását is magában foglalja, az együttműködés akadályainak leépítését tűzi ki célul, épít a környezetbarát gazdaságra, a kutatói hálózatokra, és a képzésre, ezen belül is a szakképzésre.

4. A finanszírozás, az uniós jogalkotás és az uniós intézményi struktúrák kérdései:

4.1 A stratégia az erőfeszítések összehangolásával (különösen a politikák és a finanszírozás terén) igyekszik a rendelkezésre álló lehetőségeket a lehető legjobban kiaknázni. A fellépések kiegészítik egymást. Minden érdekeltnek felelősséget kell vállalnia. A megerősített területi dimenzió integrált megközelítést tesz lehetővé, és ösztönözni fogja az egyes ágazati politikák terén az összehangolt együttműködést, elősegíti az európai területi együttműködési csoportosulások (EGTC) makroléptékű kialakítását és elterjesztését.

4.2 Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy a létrehozandó magas szintű munkacsoport, amely a szabályozás meghatározásával és a fontosabb kérdések kiemelésével fog foglalkozni, az egyes témák koordinátoraival együtt jelentheti azt az új makroregionális intézményesült együttműködési formát, amelyet támogathatnak a régióban esetenként megfogalmazandó jogszabályi változtatások is.

4.3 A stratégia végrehajtásának alapját a már meglévő finanszírozások mobilizálásával és e célra történő átcsoportosításával lehet megeremteni a konkrét esetek függvényében és az általános koncepcióval összhangban. Számos EU-program keretében már rendelkezésre állnak jelentős alapok (pl. 100 milliárd EUR a 2007–2013 időszakra vonatkozó strukturális alapokból, valamint jelentős mértékű IPA- és ENPI-forrásokból is).

4.4 Az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy a források átcsoportosítása csak olyan hatékonysági vizsgálat alapján kívánatos, amely igazolja a más területekről elvont eszközök össztársadalmi érvényét.

4.5 Az EGSZB véleménye szerint nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a támogatásokat kölcsönökkel is lehet kombinálni. Nemzeti, regionális és helyi források is léteznek. A finanszírozáshoz való hozzáférés és a források kombinálása – különösen az uniós szint alatti köz-, illetve a magánforrásból származóké – valóban kiemelkedően fontos. A felhasználás hatékonyságának növelése mellett a finanszírozásban gondot kell fordítani a kockázatmegosztásra.

4.6 Az EGSZB úgy véli, hogy a politikai szintű koordináció az Európai Bizottság, míg az egyes kiemelt kérdésekhez kapcsolódó koordináció a tagállamok feladata az Európai Bizottsággal és az érintett uniós ügynökségekkel, illetve regionális testületekkel konzultálva.

4.7 Az EGSZB meg van győződve arról, hogy az intézkedések végrehajtása mindenki felelőssége – országos, regionális, városi és helyi szinten egyaránt. A fellépéseket (amelyek az elérni kívánt célt rögzítik) pontosan meghatározott projektekhez kell hozzárendelni (ezeknek részletesen kidolgozott projekteknek kell lenniük, kijelölt projektvezetővel, határidőkkel és finanszírozással).

4.8 Az EGSZB reméli, hogy a stratégia fenntartható keretet kínál a politikák integrációjához, illetve a Duna régió következetes fejlesztéséhez, meghatározva a kiemelt fontosságú intézkedéseket annak érdekében, hogy a régió 21. századi uniós régióvá válhasson. Ezt a fejlesztést jelentős erőfeszítések, megfelelő tájékoztatás és nyilvánosság mellett kell végezni, hogy a célkitűzések széles körben ismertté váljanak, és a gyakorlatban is alkalmazzák őket.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 16-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleményéhez

A következő módosító indítványt – amely ugyan megkapta az összes leadott szavazat legalább egynegyedét – a Közgyűlés elutasította:

3.8. pont — 4. módosító indítvány, előterjesztő: Lutz Ribbe

A 3.8. bekezdés a következőképpen módosítandó:

A külső tényezőkre visszavezethető piaci kudarcok különösen jól mérhetők azon, hogy a térség híján van a határokon átnyúló befektetéseknek. A jelentős projekteket be kell azonosítani, és a költségek és a hasznok megosztásával fenntartható módon és hatékonyan végre kell hajtani.

Indokolás

1) A Duna régióban is minden bizonnyal szükség van „jelentős projektekre”, ugyanakkor nem világos, hogy mit is takar e fogalom. Mivel azonban a 3.9. pont megemlít egy ilyen jelentős, sőt óriásprojektet, az EGSZB-nek óvatosnak kellene lennie, és nem kellene azt a látszatot keltenie, hogy véleménye szerint éppen az olyan jelentős projektek viszik előrébb a fejlődést, mint amilyent a 3.9. pont leír.

Éppen hogy sokkal inkább a kis- és középméretű projektek alkalmasak arra, hogy új munkahelyeket teremtsenek, és egyidejűleg betartsák a fenntarthatósági és környezetvédelmi célkitűzéseket. Így például Bulgáriában jelenleg korlátozásokat vezettek be a megújuló energiaforrások kiépítésére vonatkozóan, mert az energiahálózatok nem elegendőek. Az új energiakoncepciók megvalósításába való befektetések ugyan hasznosak lehetnek, de itt valószínűleg nem erre gondoltak.

2) Nem világos, hogy mit értenek a társelődők a *költségek és hasznok megosztásán*. Kik viseljék a jelentős projektek költségeit, és kik között osszák meg a hasznot?

A szavazás eredménye:

Mellette: 68
Ellene: 71
Tartózkodott: 26

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Intelligens szabályozás az Európai Unióban

(COM(2010) 543 végleges)

(2011/C 248/15)

Előadó: **Jorge PEGADO LIZ**

2010. október 8-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. 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: Intelligens szabályozás az Európai Unióban

COM(2010) 543 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2011. május 26-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a június 15-i ülésnapon) 128 szavazattal 1 ellenében, 5 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB üdvözlöi, hogy az Európai Bizottság – nemcsak ebben a közleményben, hanem az Európa 2020 stratégiáról és az egységes piaci intézkedéscsomagról szóló dokumentumaiban is – érdeklődést mutat a politikai, jogalkotási és adminisztratív eljárások megerősítése iránt annak biztosítása érdekében, hogy a közösségi joganyagot ésszerűbb, megfelelőbb módon alakítsák ki és alkalmazzák a teljes politikai ciklus során, azaz a tervezéstől az illetékes tagállami szervek általi végrehajtásig, illetve a fenti szabályok betartásának végleges értékeléséig a végső kedvezményezettek által.

1.2 Az EGSZB nem érti azonban, miért kell új kifejezést bevezetni a „szabályozás javítása” helyett, hacsak nem azért, mert a szóban forgó közlemény pusztán egy politikai dokumentum.

1.3 Az EGSZB örömmel látja, hogy a véleményeiben e tárgyban megfogalmazott ajánlások közül többet figyelembe vettek, következésképpen üdvözlöi azt a kifejezett szándékot, hogy javítsák a szubszidiaritás és az arányosság ellenőrzését, szigorúbb hatástanulmányokat végezzenek, biztosítsák, hogy az utólagos értékelések célirányosabbak és átfogóbbak legyenek, és aktívabban vonják be a tagállamokat és parlamentjeiket, több felelősséget ruházva rájuk és támogatva őket saját jogalkotási munkájukban. Az EGSZB különösen nagy örömmel fogadja azt a javaslatot, hogy a polgárok és más érdekelt felek nagyobb mértékben vegyenek részt a közösségi jogszabályok kidolgozásában, átültetésében és alkalmazásában – konkrétan a nyilvános konzultáció időtartamának meghosszabbítása, valamint a jogsértési eljárások ésszerűsítése és hatékonyabbá tétele révén.

1.4 Az EGSZB szerint azonban a közlemény elmarad a várakozásoktól a tekintetben, hogy nem biztosít megfelelő eszközöket az Európa 2020 stratégia végrehajtásával kapcsolatos

jogalkotási szempontok formalizálásához, vagy egyszerűen az egységes piaci intézkedéscsomag prioritásai közé tartozó intézkedések alkalmazásához.

1.5 Az EGSZB alapvetően fontosnak tartja, hogy a közleményt cselekvési terv kövesse, amely célokat tűz ki, intézkedéseket vezet be, eszközöket határoz meg, elemzi a hatásokat, opciókat jelöl meg és költség-haszon elemzést végez. Ehhez mélyreható előzetes egyeztetésekre van szükség a civil társadalommal közösségi, nemzeti, regionális és helyi szinten.

1.6 Ezért az EGSZB sürgeti az Európai Bizottságot, hogy a közleményből következő lépések során határozottan vegye figyelembe a jelen véleményben megfogalmazott általános irányvonalakat és az EGSZB által már évek óta képviselt álláspontokat.

1.7 Az EGSZB szerint mindenekelőtt az olyan szempontokat kell világosabban meghatározni, mint az előzetes hatásvizsgálatok elvégzésének módja a végrehajtásukért felelős közösségi intézmények által, a hatásvizsgálatok nyomán követéséért felelős testület jellege és összetétele, a használandó paraméterek – különösen az alapjogokra gyakorolt hatások tekintetében –, valamint a jobb átláthatóság biztosításának módjai és eszközei. Mélyrehatóbb, ágazatspecifikus alapon kellene foglalkozni továbbá a pénzügyi, az egészségügyi és a szociális biztonsági ágazattal, és világosabban meg kell határozni a prioritási kritériumokat, a panaszok értékelésének és kezelésének mechanizmusait, a jogsértések hivatalos felderítésére szolgáló speciális eszközöket, a nemzeti bíróságok működésének javítására szolgáló eszközöket és más kiegészítő eszközöket.

1.8 Az EGSZB végül úgy véli, hogy az Európai Bizottság több fontos szempontot figyelmen kívül hagyott, és kéri, hogy ezeket kellően vitassák meg és vegyék tekintetbe. A következőkről van szó: a jogszabályok minőségi értékelésére szolgáló

kritériumok és paraméterek; gyakorlati intézkedések a jogalkotás egyszerűsítésére; az a tény, hogy érthetetlen módon nem döntöttek egyértelműen a „rendelet” eszköze mellett, különösen a belső piac kiteljesítésével kapcsolatos kérdések teljes harmonizálása sikerének érdekében; az opcionális szabályozásokra való utalás megbocsáthatatlan hiánya; az önszabályozás és az együtt-szabályozás szerepe; valamint az a meglepő tény, hogy semmi-féle utalást nem tesznek a közös referenciakerettel kapcsolatos rendkívül fontos munkára és az európai szerződési jog további harmonizációjáról szóló, jelenleg tárgyalat európai bizottsági javaslatokra.

1.9 A közleménynek az EGSZB szerint leggyengébb pontját azonban az uniós jogszabályok megfelelő alkalmazásával kapcsolatos kérdések jelentik. Az EGSZB ezért arra kéri az Európai Bizottságot, hogy alaposabban vizsgálja meg, melyek a főbb okai annak, hogy – ahogy azt az e tárgyban készült jelentések évről-évre megállapítják – a közösségi joganyag alkalmazása általánosságban nem kielégítő. Kéri továbbá, hogy az Európai Bizottság megfelelően vegye figyelembe az EGSZB által több idevonatkozó véleményben tett számos hozzájárulást és ajánlást, és szisztematikusan vizsgálja meg, mely intézkedések szükségesek a jelenlegi helyzet alapvető megváltoztatásához.

2. Bevezetés: fogalom és háttér

2.1 A vélemény tárgyát képező közlemény szerint „intelligens szabályozás” alatt olyan szabályozást kell érteni,

- amely a teljes politikai ciklusra kiterjed – az adott jogszabály megszövegezésétől annak végrehajtásáig, érvényesítéséig, értékeléséig és felülvizsgálatáig,
- amelynek terén az európai intézményeknek és a tagállamoknak továbbra is közös felelősséget kell viselniük,
- amelyben döntő szerepet kap a leginkább érintettek véleménye, amihez a polgárok és az érdekelték szerepének további erősítésére van szükség.

2.2 Ahogy azt az Európai Bizottság képviselője az EGSZB véleményét előkészítő üléseken ismételt és határozottan leszögezte, az Európai Bizottság szerint tisztán politikai, tehát nem technikai dokumentumról van szó, így nincs értelme elvárni, hogy a közlemény pontosan meghatározza az „intelligens szabályozás” fogalmát.

2.3 A jelenlegi „intelligens szabályozás” kezdeményezés a „szabályozás javítása” folyamat folytatásának tekinthető. A „szabályozás javítása” érdekében az összes uniós intézmény, de különösen az Európai Bizottság igen sok – és kifejezetten sikeres – erőfeszítést tett az elmúlt tíz évben, ahogy ezt az EGSZB – tartósan támogatva és ösztönözve a folyamatot – több véleményben is egyértelműen kifejtette.⁽¹⁾

3. Általános észrevételek

3.1 Az uniós jogalkotás jelenlegi helyzetét tekintve alaposan át kell gondolni a jogszabályok megtervezését, kidolgozását, átültetését és végrehajtását. Hasonlóan meg kell fontolni felülvizsgálatukat és egyszerűsítésüket is.

3.2 Az EGSZB szerint erről a kérdésről mélyreható vitát kellene folytatni a civil társadalom bevonásával – nemcsak azért, mert az uniós jogszabályok következményei hatással vannak a civil társadalomra, hanem azért is, mert közreműködése döntő módon hozzájárulhat ahhoz, hogy az általános törekvésnek megfelelően jobb legyen a hatályos szabályozási keret.

3.3 Ennek fényében a közlemény – mivel nem több, mint egy tisztán politikai dokumentum – elmarad a várakozásoktól. Túlságosan bőséges az előremutató javaslatok és jó szándékú elképzelések kínálata, ugyanakkor hiányoznak a konkrét intézkedések és a hatékony eszközök.

3.4 Mivel csupán egy politikai dokumentumról van szó, általánosságban azt mondhatjuk, hogy ki kell egészíteni egy tényleges programmal, amely meghatározza a célokat, konkrét formába önti az intézkedéseket, megnevezi a szükséges eszközöket és értékeli a lehetséges hatásokat. A program részletesen leírja az opciókat is, és megállapítaná a költség/haszon arányt.

3.5 Az EGSZB határozottan üdvözli a közleményt alátámasztó elemzést és a javasolt célokat. Nem érti azonban, miért kell a „szabályozás javítása” kifejezést „intelligens szabályozásra” változtatni, hacsak nem azért, mert pusztán egy politikai dokumentumról van szó.

3.6 Ebben az összefüggésben az EGSZB célszerűnek tartja erre a területre vonatkozó álláspontjainak megismétlését:

- a) a „szabályozás javításával” kapcsolatos elvek szigorúbb alkalmazása;
- b) nagyobb átláthatóság a jogszabályok kidolgozásának minden szakaszában;
- c) a jogi eszközök, köztük az önszabályozási és az együtt-szabályozási mechanizmusok jobb kiválasztása;
- d) szisztematikusabb rendszer kialakítása az irányelvek nemzeti szintű átültetésének nyomon követésére;
- e) nem szabad figyelmen kívül hagyni a nemzeti parlamentek új szerepét és szélesebb hatáskörét, amelyet a Lisszaboni Szerződés ruházott rájuk;
- f) az Európai Bizottságnak rendszeresebben kellene alkalmaznia az értelmező közlemények eszközét;
- g) több erőfeszítést kell tenni a jogszabályok egyszerűsítése és kodifikációja terén.

4. Részletes megjegyzések

A. Üdvözlendő szempontok

4.1 A részletes megjegyzések keretében a közlemény több olyan előremutató szempontját ki kell emelni, amelyet az EGSZB üdvözlöl és támogat.

⁽¹⁾ HL C 48., 2011.2.15., 107. o. és HL C 175., 2009.7.28., 26. o.

4.2 Ilyen például a szubszidiaritás és az arányosság elve érvényesülésének pontosabb vizsgálata, valamint a jogi szövegek minőségének javítása, nevezetesen szigorúbb hatásvizsgálatok révén.

4.3 Üdvözlendő továbbá az a szándék, hogy folytatódjanak a jogszabályok egyszerűsítését és a felesleges adminisztratív terhek legalább 25 %-kal való csökkentését célzó programok.

4.4 Támogatandó emellett a még inkább stratégiai jellegű és integrált utólagos értékelés elképzelése is, amely nemcsak a hatályos jogszabályi keretet veszi figyelembe, hanem az összes számottevő gazdasági, társadalmi és környezeti hatást is, és amelyet nem csak esetenként, izoláltan végeznek el az adott jogalkotási kezdeményezéseknél.

4.5 Kifejezetten üdvözlendő minden olyan kezdeményezés, amely arra ösztönzi a tagállamokat, hogy vállalják fel saját felelősségüket a jogalkotási folyamatban, és a nemzeti parlamenteket az EUMSZ (különösen annak 8–13. cikke) által rájuk ruházott új hatáskörökkel összhangban vonják be a jogi szövegek előkészítésébe.

4.6 Ezért az EGSZB üdvözlőli, hogy az Európai Bizottság kész egyfelől arra, hogy támogassa az uniós jogszabályok átültetésében és végrehajtásában részt vevő különféle tagállami szerveket, másfelől hogy biztosítsa a polgárok és egyéb érdekelt felek részvételét azokban a vitákban, amelyekre az egyes tagállamokban az uniós jogszabályok előkészítése, nemzeti törvényhozásba való átültetése, illetve tagállami érvényesítése folyamatának részeként sort kell keríteni.

4.7 Kifejezetten üdvözlendő az Európai Bizottság eltökéltsége, amellyel a jogsértési eljárások egyszerűsítésére és prioritások meghatározására törekszik, miközben továbbra is igénybe veszi a SOLVIT-ot, mivel új lendületre, szélesebb körű ismertségre és nagyobb hitelességre van szükség az érintettek körében.

4.8 Dicséretes továbbá a nyilvános konzultáció időtartamának 8 hétről 12-re való meghosszabbítása „a polgárok és az érdekeltek szerepének erősítésére”. Az EGSZB úgy véli, hogy ez az intézkedés közvetlenül összefügg a Lisszaboni Szerződés 11. cikkével, mivel elősegíti, hogy az EU-ban kiteljesedjen a részvételi demokrácia.

B. Pontosítandó szempontok

4.9 Az EGSZB megérti, miért véli úgy az Európai Bizottság, hogy a hatásvizsgálatok ellenőrzését továbbra is az adott kérdésben illetékes belső bizottságnak kell elvégeznie. Figyelembe kellene azonban venni a nyilvános konzultáció során kifejtett nézeteket is, melyek értelmében az ellenőrzést egy független külső testületre kellene bízni. Alternatívaként létre lehetne hozni egy belső testületet, amelyben minden tagállam képviselteti magát. A hatásvizsgálati testület mandátumát mindenesetre meg kell erősíteni egy olyan mechanizmussal, amely rendelkezik a hatásvizsgálatok kötelező elvégzéséről. Megemlítenéd még, hogy a hatásvizsgálati testületnek nincs felhatalmazása arra, hogy a hatásvizsgálatról szóló jelentést és *de facto* a kérdéses jogalkotási javaslatot visszartartsa, ha az

elemzés jelentős hiányosságokra derít fényt az elvégzett vizsgálatokban. Ezeket a kérdéseket alaposabban meg kell vitatni, hiszen az Európai Bizottság szerint „e rendszer egyik legfontosabb eleméről” van szó.

4.10 Egyik közelmúltbeli jelentésében a Számvevőszék arra a következtetésre jutott, hogy az Európai Bizottság szerint – az érdekelt felek ismételt kérése ellenére – nem szükséges konzultációkat folytatni a hatásvizsgálat-tervezetekről. Az ilyen konzultációk az érdekelt felek szerint elősegítenék, hogy jobb legyen az eljárás, így biztosítva, hogy a „legjobb termék” kerüljön a Tanács és az Európai Parlament részvételével zajló társjogalkotási folyamatba.

4.11 Ugyanebben a jelentésben a Számvevőszék az uniós hatásvizsgálati rendszer egyik leggyengébb pontjaként emelte ki azt, hogy sem az Európai Parlament, sem a Tanács nem végez szisztematikusan hatásvizsgálatot az általuk előterjesztett módosításokhoz. Az EGSZB arra kéri a Tanácsot és az Európai Parlamentet, hogy készítsenek és tegyenek közzé olvasóbarát összefoglalókat saját hatásvizsgálataikról, és tartsák magukat az intézményközi megállapodáshoz. ⁽²⁾

4.12 A közlemény nem tárgyalja részletesen, hogy az elvégzendő hatásvizsgálatokban milyen paramétereket kell alkalmazni. ⁽³⁾

4.13 A rendszer jobb átláthatóságát illetően az Európai Bizottságnak részleteznie kellene, hogy miként és milyen új eszközökkel kíván gondoskodni erről.

4.14 Az alapjogokra gyakorolt hatások vizsgálatával kapcsolatban szintén fontos, hogy az Európai Bizottság konkrétan határozza meg e vizsgálat módját és eszközeit.

4.15 A jelenlegi pénzügyi és gazdasági válság nyilvánvalóvá tette, hogy újra kell gondolni a piaci szereplőkre vonatkozó szabályozások szerepét. Következésképpen az intelligens szabályozásra vonatkozó új stratégiával ágazatonként és ágazatokat átfogóan is kell foglalkozni, és az Európai Bizottságnak a közleményben több figyelmet kellett volna fordítania többek között a pénzügyi ágazatra, az egészségügyre és a szociális biztonságra.

4.16 A jogsértésekkel kapcsolatos hatáskörök gyakorlását illetően fontos, hogy az Európai Bizottság részletezze mindenekelőtt „a szükséges belső szervezeti intézkedéseket tevékenységének hatékony és részrehajlás nélküli, a Szerződéssel összhangban álló elvégzéséhez”, ⁽⁴⁾ például a prioritási kritériumokat, az értékelési mechanizmusokat, a panaszok vizsgálatát, a jogsértések nem hivatalos felderítésére szolgáló speciális eszközöket, a nemzeti bíróságok tevékenységének javítására szolgáló eszközöket és más kiegészítő eszközöket (SOLVIT, FIN-NET, ECC-NET, alternatív és bíróságon kívüli eszközök).

⁽²⁾ HL C 321., 2003.12.31., 1. o.

⁽³⁾ HL C 44., 2011.2.11., 23. o.

⁽⁴⁾ COM(2002) 725 végleges.

C. Hiányzó szempontok

4.17 A jogi szövegek minőségének javítását illetően nincs megadva, hogy a folyamat értékeléséhez milyen kritériumokat és paramétereket lehet használni.

4.18 A jogalkotás egyszerűsítésével kapcsolatban nem történik utalás nyilvánvalóan szükségesnek tűnő konkrét intézkedésekre, például az alábbiakra:

— erőfeszítések egy tényleges és alapos kodifikálás érdekében a jogi szövegek pusztán összekapcsolása helyett,

— az átdolgozott és módosított jogi szövegek teljes terjedelmükben történő közzététele, tehát nem csupán „gyűjtemények” készítése különféle jogi szövegek adott cikkeire történő utalásokkal.

4.19 Nincs egyértelműen kimondva, hogy a „rendelet” eszközének alkalmazása előnyben részesül az irányelvekkel szemben, pedig az Európa 2020 stratégia ezt a megközelítést támogatja.

4.20 A dokumentumot nem hozzák összefüggésbe a közös referenciakerethez (krk) kapcsolódó igen fontos munkákkal és az európai szerződési jog további harmonizációjáról szóló, jelenleg tárgyalt európai bizottsági javaslatokkal. ⁽⁵⁾

4.21 Nem történik utalás arra, hogy a „szabályozás javításával” kapcsolatos kezdeményezéseknél szisztematikusan mérlegelni kell a „28. rendszer” lehetőségét. ⁽⁶⁾

4.22 Meglepő az is, hogy a közlemény egyetlen szót sem szól az önszabályozás és az együttszabályozás szerepéről, valamint a szükséges előzetes mérlegeléséről annak, hogy mit érdemes rendeletek helyett nem kötelező erejű (soft law) jogi eszközök alkalmazásával megoldani.

4.23 A közlemény leggyengébb pontjait azonban az uniós jogszabályok alkalmazásával kapcsolatos kérdések jelentik. Ebben az összefüggésben az EGSZB utalni szeretne idevonatkozó véleményeire, ⁽⁷⁾ valamint a belga elnökség által ebben a témában rendezett, közelmúltbeli konferencia következtetéseire. ⁽⁸⁾

4.24 Különösen fontos ennek vonatkozásában az uniós jogszabályok alkalmazásáról szóló, 2010. október 1-jei európai

bizottsági jelentés, ⁽⁹⁾ amelyből kiderül, hogy bár az előző évhez képest némi javulás volt megfigyelhető, az összes előírt átültetés átlagosan 51 %-a volt késedelmes, és a jogsértések feldolgozásához szükséges átlagos idő 24 hónap volt.

4.25 Ezzel összefüggésben az Európai Bizottság nem tér ki annak főbb okaira, hogy az uniós joganyagot a tagállamokban általánosságban elégtelen módon hajtják végre. Ehhez a kérdéshez az EGSZB már több ízben fűzött megjegyzéseket. A hiány csak azzal a ténnyel indokolható, hogy tisztán politikai dokumentumról van szó. Az intelligens szabályozás keretében azonban olyan fontos ez a téma, hogy ki kell emelni az alábbi szempontokat:

a) a közösségi szabályok helytelen vagy hiányos beépítése a nemzeti jogba, ahol gyakran nemkívánatosnak, illetve a nemzeti szokásokkal és érdekekkel ellentétesnek tekintik őket,

b) a nemzeti hatóságok politikai akaratának hiánya az olyan szabályok betartását és betartatását illetően, amelyekről úgy vélik, hogy nem illenek bele a nemzeti jogba és a nemzeti hagyományokba,

c) az az állandó tendencia, hogy új, szükségtelen szabályozási mechanizmusokkal egészítik ki a közösségi jogszabályokat, vagy csak egyes részeket választanak ki ezekből a szabályokból (*gold-plating* és *cherry-picking*), amiért már ajánlatosnak tűnik az az elvárás a tagállamokkal szemben, hogy ne csak „megfelelési táblázatokat” készítsenek az intézményközi megállapodás, ⁽¹⁰⁾ illetve az Európai Bizottság és az Európai Parlament közötti keretmegállapodás értelmében, hanem részletezzék is, hogy átültetett jogszabályaiknak mely rendelkezései jelentenek túlszabályozást,

d) a nemzeti hatóságok némileg hiányos szakmai felkészítése arra, hogy megértsék és biztosítsák a közösségi joganyag alkalmazását,

e) egyes bírák és más igazságügyi szereplők (jogászok, bírósági tisztviselők stb.) olykor elégtelen szakmai képzése az uniós jog bizonyos területein, ami adott esetben az átültetett jogszabályok hibás alkalmazásához vagy be nem tartásához és „párhuzamos” nemzeti jogszabályok alkalmazásához vezet,

f) az adminisztratív együttműködési eszközök körének szükséges bővítése a civil szervezetek, főként a fogyasztóvédelmi szövetségek bevonása érdekében,

g) a szankciókat előíró jogszabályok előrelátásának és harmonizációjának hiánya. Ezek a jogszabályok tagállami hatáskörben maradtak.

⁽⁵⁾ A Bizottság zöld könyve a fogyasztók és a vállalkozások javára szolgáló európai szerződési jog felé történő előrehaladás szakpolitikai választási lehetőségeiről (COM(2010)348 végleges).

⁽⁶⁾ Lásd az EGSZB véleményét a „28. rendszerről” (HL C 21., 2011.1.21., 26. o.) és az utalásokat erre a módszerre több fontos közelmúltbeli jelentésben, például a következőkben: Mario Monti: A New Strategy for the Single Market [Az egységes piac új stratégiája], 2010. május 9.; Felipe González: Project Europe 2030 [Európa 2030 projekt], 2010. május 8.; Alain Lamassoure: The citizen and the application of Community law [A polgárok és a közösségi jog alkalmazása], 2008. június 8.

⁽⁷⁾ HL C 24., 2006.1.31., 52. o. és HL C 18., 2011.1.19., 100. o.

⁽⁸⁾ High Level Conference: European consumer protection enforcement day (magas szintű konferencia az európai fogyasztóvédelmi nap tárgyában), Brüsszel, 2010. szeptember 22.

⁽⁹⁾ A Bizottság 27. éves jelentése az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről (COM(2010) 538 végleges).

⁽¹⁰⁾ HL C 321., 2003.12.31., 1. o.

4.26 Az európai bizottsági fellépések keretében előnyben kellene részesíteni a nemzeti hatóságok tájékoztatását és képzését is, főként azokét, amelyek közvetlen felelősséggel rendelkeznek a közösségi jogszabályok tagállami végrehajtása terén. Ennek során jobb tájékoztatást és képzést kell nyújtani a bírácoknak és az egyéb olyan igazságügyi tisztviselőknek, akiknek feladata a jogszabályok értelmezése és konkrét vitás esetekre való alkalmazása.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Zöld könyv – Könyvvizsgálati politika: a válság tanulságai

(COM(2010) 561 végleges)

(2011/C 248/16)

Előadó: **Peter MORGAN**

Az Európai Bizottság 2010. október 13-án úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Zöld könyv – Könyvvizsgálati politika: a válság tanulságai

COM(2010) 561 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2011. május 26-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15–16-án tartott 472. plenáris ülésén (a június 16-i ülésnapon) 153 szavazattal 1 ellenében, 7 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Áttekintés

1.1.1 A zöld könyv címe: „Könyvvizsgálati politika: a válság tanulságai”. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság szerint a válság azért ölthetett ilyen mértéket, mert egyetlen érintett fél sem teljesített a tőle elvárható szinten – legkevésbé pedig számos bank igazgatótanácsa. Tekintettel a banki igazgatótanácsok mulasztására, a szabályozóknak, a felügyelteknek és a jog szerinti könyvvizsgálóknak fel kellett volna ismerniük a válságot előidéző problémákat. Ez nem így történt. Az EU már foglalkozott a szabályozás és felügyelet kérdésével. A jog szerinti könyvvizsgálók szerepét egyértelműen felül kell vizsgálni, és az EGSZB éppen egy ilyen felülvizsgálatot sürgetett a de Laroisière-jelentésről szóló, 2009-ben készült véleményében.⁽¹⁾ A zöld könyv túlmutat a könyvvizsgáló feladatain, és olyan kérdéseket vizsgál, mint az irányítás, a felügyelet és a koncentráció. Az EGSZB elismeri, hogy ezek a szempontok mind hatással voltak a könyvvizsgálók által a válság során nyújtott teljesítményre.

1.1.2 A zöld könyv 38 kérdést tesz fel. Három kérdés igen vitatott tárgykörökkel foglalkozik: a 18. kérdés a kötelező pályáztatással, a 28. kérdés a közös könyvvizsgálattal és a 32. kérdés a négy nagy könyvvizsgáló cég konszolidációjának visszafordításával. A fenti esetekben – az Európai Bizottság által majd elfogadott politikától függetlenül – az EGSZB sürgeti, hogy szigorú hatásvizsgálatot végezzenek, mielőtt döntenének a kérdésekben.

1.2 A könyvvizsgálók feladatai

1.2.1 A jog szerinti könyvvizsgálók szerepe a jelenlegi meghatározás és gyakorlat szerint nem felel meg céljának. Az audit- vagy felügyelőbizottság a jog szerinti könyvvizsgáló alapvető fontosságú ellenőrző szerve. A jog szerinti könyvvizsgálók függetlenségének erősítése, valamint az audit- vagy felügyelőbizottság átalakítása központi elemét képezi az e véleményben megfogalmazott javaslatoknak.

1.2.2 Az EGSZB a könyvvizsgálatról szóló 2006-os irányelv módosítását javasolja az audit- vagy felügyelőbizottság szerepének erősítése érdekében:

- A bizottsági tagok többségének és a bizottság elnökének függetlennek kell lennie.
- A bizottság egyes tagjai szakértelmének az érintett társaság ágazati jellemzői szempontjából relevánsnak kell lennie, különösen a bankszektorban.
- Az audit- vagy felügyelőbizottságnak nem csak ellenőrzési feladatokat kellene ellátnia, hanem felelősséget is kellene vállalnia a könyvvizsgálati folyamat integritásáért.

1.2.3 A duális irányítási rendszereket illetően, amelyekben igazgatótanács és felügyelőbizottság is működik, az EGSZB a jog szerinti könyvvizsgálók és a felügyelőbizottság közötti kapcsolat megerősítése mellett száll síkra.

1.2.1 Az EGSZB szerint az előrelépéshez általánosságban az alábbiakra van szükség:

- a könyvvizsgálók feladatkörének és ezzel összefüggő felelősségének pontosabb meghatározása,
- a könyvvizsgálói jelentés szabatosabb és érthetőbb megfogalmazása, különös tekintettel a fennálló kockázatokra,
- a könyvvizsgálat továbbfejlesztése a vállalatellenőrzés irányába (az üzleti modell kivitelezhetősége, pénzügyi megbízhatóság, a vállalati kockázatok felismerhetősége és kezelése),

⁽¹⁾ HL C 318., 2009.12.23., 57. o.

— az év közbeni kommunikáció megerősítése a könyvvizsgáló és a vállalat ellenőrző szervei között, már a vizsgálat során.

1.3 Irányítás és függetlenség

Az EGSZB nem támogatja a jog szerinti könyvvizsgáló cégek megbízásának kötelező rotációját, de egyetért azzal, hogy a jog szerinti könyvvizsgáló cégek folyamatos foglalkoztatását a könyvvizsgálói szerződésre 6–8 évente kötelezően kiírt újbóli pályáztatással korlátozni kell. A jog szerinti könyvvizsgálók által az ügyfeleknek nyújtott nem könyvvizsgálói szolgáltatásokat szigorúan ellenőrizni kell az audit- vagy felügyelőbizottság kifejezett jóváhagyása révén, míg a nagyobb vállalatok esetében a jog szerinti könyvvizsgálók által nyújtott kockázati tanácsadást, valamint a belső ellenőrzési szolgáltatásokat összeférhetlenség miatt be kell tiltani. Az adóügyi tanácsadást minden olyan esetben korlátozni kellene, amikor tényleges könyvvizsgálói összeférhetlenség esete foroghat fenn.

1.4 Felügyelet

Jog szerint kötelezővé kell tenni, hogy a jog szerinti könyvvizsgálók és a felügyelet rendszeresen ülésezzenek. Erre különösen nagy szükség van a rendszerszintű jelentőséggel bíró bankok esetében.

1.5 Koncentráció

Az, hogy a nagyvállalatok könyvvizsgálói piacának jelentős része a „négy nagy cég” kezében összpontosul, oligopóliumnak tekinthető. Az Arthur Andersen csődjét megelőzően még öt cég tevékenykedett. Még egy csőd elképzelhetetlen lenne. Az EGSZB készenléti tervek révén megvalósuló rövid távú intézkedést javasol egy lehetséges vállalatcsőd hatásának enyhítésére. Ami a hosszú távú intézkedéseket illeti, az EGSZB úgy véli, hogy a piac átrendezésre szorul. Ennek érdekében azt javasolja, hogy az oligopóliumról tájékoztassák a tagállamok versenyhatóságait, elsősorban Németországot, Hollandiát és az Egyesült Királyságot.

1.6 Európai piac

A jog szerinti könyvvizsgálat hatékony európai piacának létrehozása kívánatos cél, de az adó- és jogrendszeri, illetve nyelvi különbségek továbbra is komoly akadályt képeznek. Valamiféle ésszerűsítés lehetségesnek tűnik.

1.7 Egyszerűsítés a kkv-k számára

A kkv-k rendkívül sokfélék és különböző méretűek. Ha a külső befektetők és/vagy fontos bankok és/vagy nagyobb ügyfelek és beszállítók az értékláncuk sértetlenségéért aggódnak, nehéz egyszerűbb megoldásokat javasolni.

1.8 Nemzetközi együttműködés

Az EGSZB véleménye szerint ez nélkülözhetetlen. Az ilyen együttműködéshez a Pénzügyi Stabilitási Tanáccsal (FSB) és a G20-csoporttal indított kezdeményezésekre van szükség, a legelső erőfeszítéseket mégis az Amerikai Egyesült Államok felé kell megtenni a G8-ak keretében.

1.9 Vállalatirányítás

Az EGSZB sajnálja, hogy a könyvvizsgálói politikáról szóló zöld könyv nem tartalmaz a vállalatirányításról szóló fejezetet.

A közelmúltban új zöld könyvet tettek közzé a vállalatirányításról (COM (2011) 164 végleges). Nagyon fontos, hogy az Európai Bizottság a vállalatirányításra vonatkozó javaslatait összehangolja a könyvvizsgálói politikáról szóló javaslatokkal. Ezek a kérdések nagyon szorosan összefüggenek, ha a vállalati beszámolók valódiságáról van szó.

2. Bevezetés

2.1 A jelenlegi jogszabályok értelmében az igazgatótanács felel a társasági beszámolók elkészítéséért, és köteles megbízható és valós képet adni a társaság helyzetéről. A nagyvállalatoknak kötelezően alkalmazniuk kell a nemzetközi pénzügyi beszámolási standardok (IFRS-ek) számviteli gyakorlatát. A jog szerinti könyvvizsgálók feladata, hogy véleményezzék, vajon az igazgatótanács megbízható és valós képet adott-e, és hogy követték-e a nemzetközi pénzügyi beszámolási standardok gyakorlatát. Az igazgatói jelentéseket és a jog szerinti könyvvizsgálók véleményeit egyaránt közzéteszik a társaságok éves jelentései és beszámolóik között. A válság előtti éves bankigazgatói jelentések nem figyelmeztettek a krízisre, a jog szerinti könyvvizsgálók pedig rendre megfelelőre értékelték ezeket a jelentéseket. A válság fő tanulsága az, hogy ezen a helyzeten változtatni kell. Az EGSZB véleménye szerint e változtatásnak elsősorban az audit- vagy felügyelőbizottságra, illetve a jog szerinti könyvvizsgálók függetlenségének biztosítására kell irányulnia.

2.2 A korábbi helyzetet jól tükrözik az éves jelentések között megjelent igazgatói és jog szerinti könyvvizsgálói kimutatások. Az EGSZB Franciaországból, Németországból, Spanyolországból és az Egyesült Királyságból származó jog szerinti könyvvizsgálói jelentéseket is megvizsgált. A jog szerinti könyvvizsgálók valamennyi tagállamban az eljárásra és a folyamatra helyezik a hangsúlyt. A jog szerinti könyvvizsgálók EU-szerte hivatkoznak a nemzetközi pénzügyi beszámolási standardoknak való megfelelésre. Egyre többeket aggaszt, hogy a nemzetközi standardoknak való megfelelés rutinszerű kipipálása miatt egyes számviteli és könyvvizsgálói szempontok mérlegelése elmarad.

2.3 A „négy nagy” cég egyikének a Deutsche Bank, a Munich Re és a BMW 2009. évi beszámolóiról készített németországi auditvéleményeit vizsgálva többek között kiderül, hogy az egyes angol fordítások szövegezése csaknem teljesen megegyezik, holott a három vállalat nagyon is különböző. E sablonszövegek használatával jellemzett tendencia azt eredményezi, hogy a felhasználó előtt rejtve marad a könyvvizsgálat lényegi tartalma. A jog szerinti könyvvizsgáló megerősíti, hogy követték a megfelelő eljárásokat, ugyanakkor semmi sem utal a könyvvizsgálat megalapozottságára. Az EGSZB úgy véli, hogy változtatásokra van szükség annak biztosítása érdekében, hogy a könyvvizsgálói jelentésekben a tartalom fontosabb szerepet kapjon a formai szempontoknál.

2.4 A külső könyvvizsgálók leginkább ügyfelek belső kontrollrendszerére hagyatkoznak, és túlnyomórészt e rendszerek megbízhatóságát értékelik. A nagyobb társaságok hivatalos belső könyvvizsgálatot alkalmaznak, amely független a pénzügyi funkciótól és közvetlenül az auditbizottságnak tartozik elszámolással. A belső könyvvizsgálat feladata a belső kontrollrendszerek megbízhatóságának igazolása. Egyes társaságok a belső

könyvvizsgálatot alvállalkozóként megbízott harmadik féllel végeztetik. Ebben az esetben az alvállalkozói szolgáltatásokat semmilyen esetben sem nyújthatja a megbízott jog szerinti könyvvizsgáló cég. Az audit- vagy felügyelőbizottság köteles biztosítani a belső könyvvizsgálat függetlenségét és következtetés-képpen a belső kontrollok rendszerének feddhetetlenségét.

2.5 Noha a könyvvizsgálat bizonyosságot szolgáltat az éves beszámolóknak foglalt pénzügyi információkról, a társaság által hozott egyes üzleti döntéseket jelenleg nem véleményezik. A válság egyik tanulsága az, hogy az igazgatóknak saját jelentésükben meg kell határozniuk a mögöttes helyzetet, ideértve a „kockázatok” értékelését, a jog szerinti könyvvizsgálóknak pedig ezen állításokra vonatkozóan kell bizonyosságot szolgáltatniuk. Ezért a jog szerinti könyvvizsgálók a kockázatértékelés és kockázatkezelés kérdésében nem nyújthatnak tanácsadást ügyfeleiknek. (2)

2.6 Számba véve a részvényesek és érdekeltek felé irányuló jelenlegi jelentéstételi rendszer hiányosságait és hibáit, és különösen annak fényében, mi lett a sorsa egyes bankoknak a válság során, az audit- vagy felügyelőbizottság feladatkörének bővítése széles körű támogatottságot élvez. Az egyesült királyságbeli Financial Reporting Council az alábbi alapelveket javasolja a jelentéstétel reformjához:

- jobb minőségű leíró jelentések, különösen az üzleti stratégiára és a kockázatkezelésre vonatkozóan,
- az auditbizottságok jelentőségének szélesebb körben történő elismerése, és következtetésként a megbízható pénzügyi jelentéstételben játszott szerepük hangsúlyozása,
- fokozottabb átláthatóság abban a tekintetben, hogyan teljesítik az auditbizottságok az éves jelentés megbízhatóságával kapcsolatos kötelezettségeiket, ideértve a külső könyvvizsgálók felügyeletét is,
- további információk a könyvvizsgálat folyamatáról az auditbizottságok és a befektetők számára egyaránt, valamint a könyvvizsgálók hatásköreinek bővítése, és
- az éves jelentések hozzáférhetőségének javítása technológiai eszközök segítségével.

2.7 Az EGSZB támogatja ezeket az alapelveket. Ebből az alábbiak következnek:

1. Az igazgatóknak részletesebben be kell mutatniuk, milyen lépéseket tesznek azon információk megbízhatóságának biztosítása érdekében, amelyeken a vállalatirányítás, illetve az igazgatók gondnoki szerepe alapul; emellett átláthatóbbá kell tenniük a vállalkozás tevékenységeit és az esetleges kapcsolódó kockázatokat.

(2) A kockázatkezelés a (az ISO 31000 keretében a bizonytalanságnak a célkitűzésekre gyakorolt – pozitív vagy negatív – hatásként meghatározott) kockázatok azonosítását, értékelését és prioritási sorrendjének megállapítását jelenti, amelyet az erőforrások összehangolt és gazdaságos hasznosítása követ a kedvezőtlen események valószínűségének és/vagy hatásának minimalizálása, nyomon követése és ellenőrzése, illetve a lehetőségek kiaknázásának maximalizálása céljából. A kockázatkezelési stratégiákhoz többek között a következők tartoznak: a kockázat másik félre történő átruházása, a kockázat elkerülése, a kockázat negatív hatásainak enyhítése, valamint egy adott kockázat egyes következményeinek vagy összes következményének elfogadása; forrás: Wikipedia.org.

2. A jog szerinti könyvvizsgálóknak jelentésükben külön részben kell foglalkozniuk az auditbizottság által készített jelentés teljességével és megalapozottságával, és meg kell határozniuk az éves jelentés azon elemeit, amelyek véleményük szerint helytelenek, vagy nem állnak összhangban a pénzügyi kimutatásokban szereplő vagy a könyvvizsgálat során szerzett információkkal.

3. Fokozottabb átláthatóság révén meg kell erősíteni az audit- vagy felügyelőbizottságok azon jogát, hogy a vállalat vezetését és a jog szerinti könyvvizsgálókat elszámoltassák, mégpedig az e bizottságok által készített részletesebb jelentések formájában, amelyekben különösen arról adnak számot, hogy hogyan látták el az éves jelentés vizsgálatát és hatáskörük egyéb szempontjait érintő kötelezettségeiket, ideértve a külső könyvvizsgálat folyamatának felügyeletét és a jog szerinti könyvvizsgálók megbízását.

2.8 A jog szerinti könyvvizsgálatról szóló 2006. évi uniós irányelv az alábbi utasításokat fogalmazza meg az auditbizottságokra vonatkozóan:

Minden közérdeklődésre számot tartó jogalanynak rendelkeznie kell auditbizottsággal. A tagállamok meghatározzák, hogy az auditbizottság az ügyviteli szerv nem ügyvezető tagjaiból és/vagy a vizsgált jogalany felügyelő bizottságának tagjaiból, és/vagy a vizsgált jogalany részvényesi közgyűlése által kinevezett tagokból álljon-e. Az auditbizottság legalább egy tagja független kell, hogy legyen, és rendelkeznie kell számviteli és/vagy könyvvizsgálati szakértelemmel.

Az ügyviteli, igazgatási vagy felügyelő szerv tagjainak, illetve a vizsgált jogalany részvényeseinek közgyűlése által kinevezett egyéb tagok felelősségének sérelme nélkül az auditbizottság többek között:

1. figyelemmel kíséri a pénzügyi beszámolás folyamatát;
2. figyelemmel kíséri a cég belső ellenőrzésének, adott esetben belső auditjának és kockázatkezelő rendszereinek hatékonyságát;
3. nyomon követi az éves és összevont (konszolidált) éves beszámoló jog szerinti könyvvizsgálatát.

2.8.1 Az EGSZB úgy véli, hogy a fenti 2.6. és 2.7. bekezdésekben ismertetett alapelvek és észrevételek érvényesítése érdekében az utasítást az együtdöntésre vonatkozó, meglévő szabályozások fenntartása mellett módosítani kell oly módon, hogy az kötelezően előírja a bizottsági tagok többségének és a bizottság elnökének függetlenségét.

2.8.2 A számviteli és/vagy könyvvizsgálati szakértelem követelménye önmagában nem elegendő. A bizottság egyes tagjai szakértelmének az érintett társaság ágazati jellemzői szempontjából relevánsnak kell lennie, különösen a bankszektorban.

2.8.3 Az EGSZB véleménye szerint az audit- vagy felügyelőbizottságnak nem csupán figyelemmel kell kísérnie e folyamatok megbízhatóságát, de felelőséget is kell vállalnia érte, a fenti 2.6. és 2.7. bekezdésben szereplő alapelvekkel és észrevételekkel összhangban.

2.9 Ha a beszámolókkal kapcsolatos igazgatói felelősség adott, akkor mérlegelni kellene, milyen feladatok és hatáskörök terhelik az igazgatókat a beszámolók valódisága tekintetében. Az igazgatók tanúsítják például, hogy minden szükséges vizsgálatot elvégeztek, amelyek alapján tiszta lelkiismerettel vállalhatják beszámolójukat. Hihető-e számunkra, hogy a banki igazgatótanácsok a válság előtti időszakban minden szükséges vizsgálatot elvégeztek? Tisztában voltak-e a likviditási kockázatokkal, jelzőeszközök alacsony minőségével, a hitelkönyvekben rejlő veszélyekkel? A jövőben a bankoknak és más vállalatoknak gondoskodniuk kell arról, hogy az igazgatótanácsba kijelölt független igazgatók megfelelő szakértelemmel rendelkezzenek, és pontosabban átlássák feladataikat és hatásköreiket.

2.10 A fenti 2.6. bekezdésben ismertetett alapelvek sikeres végrehajtásához a vállalatirányítás átfogóbb felülvizsgálatára lesz szükség. Alapvetően fontos a vállalatirányításról és a könyvvizsgálati politikáról szóló zöld könyvek következtetéseinek összehangolása, hogy ne legyenek komoly eltérések közöttük.

2.11 Összegezve, míg az igazgatók felelnek azért, hogy megbízható és valós képet adjanak a vállalkozásról, addig a jog szerinti könyvvizsgálóknak biztosnak kell lenniük abban, hogy megbízható és valós képet kaptak. A részvénytársaságok által élvezett korlátozott felelősség rendkívüli privilégium. A jog szerinti könyvvizsgálat célja annak biztosítása, hogy e kivételes helyzettel nem élnek vissza. A részvényesek, kötvényesek, bankárok és egyéb hitelezők közvetlen pénzügyi kockázatot vállalnak. Ők közvetlenül függenek a pénzügyi kimutatások valódiságától. A többi érdekelt – alkalmazottak, fogyasztók vagy szállítók – megélhetése attól függ, hogy egy adott társaság továbbra is folyamatosan képes-e működni. A bankválságban a jog szerinti könyvvizsgálók kudarcot vallottak, a többi felelős szereplőhöz hasonlóan. A könyvvizsgálat nem vonhatja ki magát a pénzügyi rendszer más területein bevezetett reform és felügyelet alól. A korábbi helyzethez való visszatérés nem lehetséges.

3. Kérdések

3.1 Bevezetés

1) **Vannak általános észrevételei e zöld könyv megközelítését és céljait illetően?**

Lásd a jelen vélemény 1. részét.

2) **Ön szerint szükség van a pénzügyi kimutatások valódisága tekintetében a könyvvizsgálat társadalmi feladatának pontosabb meghatározására?**

A pénzügyi kimutatások valódisága nélkülözhetetlen feltétele egy olyan társadalomnak, amely nagymértékben függ a korlátozott felelősségű részvénytársaságok piacgazdasági teljesítményétől. A közérdek azt kívánja, hogy ezek a társaságok fennmaradjanak és növekedjenek. Az egymástól függő érdekek sokszorosán összetett rendszert alkotnak: részvényesek,

kötvényesek, bankok és egyéb hitelezők, akik és amelyek beruházásai és hitelek biztonságosságának megítéléséhez a kimutatásokra támaszkodnak; alkalmazottak, akik munkahelyük és bérük biztonságosságának megítéléséhez a kimutatásokat veszik alapul; egyéb érdekeltek, akik munkáltatóként, beszállítóként vagy ügyfélként a kimutatások alapján tudják meghatározni a társaság megbízhatóságát; helyi közösségek, valamint helyi önkormányzatok és nemzeti kormányzatok, amelyek a beszámolók alapján állapítják meg a társaság társadalmi hozzájárulásának mértékét és adófizető képességét.

E megfontolásokon túl a bankok és más hitelintézmények alapvető szerepet játszanak a piacgazdaság működtetésében. A pénzügyi válság idején a bankok nem tudták teljesíteni a pénz gazdaságban való keringetésére irányuló kötelezettségüket. Ezért a válságot megelőző pénzügyi kimutatásaik valódiságát jogosan kérdőjelezték meg. A valós és megbízható pénzügyi kimutatások az EU politikai, társadalmi és gazdasági szerveződésének alapját képezik. A jog szerinti könyvvizsgálatokat végző cégek felelősek a közérdek védelméért.

3) **Ön szerint tovább növelhető a „könyvvizsgálat általános színvonala”?**

Igen, a könyvvizsgálói jelentések értelmezhetetlenek. Nem tükrözik a jog szerinti könyvvizsgálók munkáját. A nemzetközi pénzügyi beszámolási standardok bevezetésével maguk a vizsgált beszámolók is kevésbé értelmezhetővé válhatnak, különösen a bankok esetében.

3.2 A könyvvizsgáló szerepe

4) **Ön szerint a könyvvizsgálatnak bizonyosságot kell nyújtania a társaságok pénzügyi állapotáról? A könyvvizsgálat megfelel erre a célra?**

A könyvvizsgálat jelenlegi állapotában nem felel meg erre a célra. A társaság folyamatosan megfelelő pénzügyi állapota az üzleti modell rugalmasságának egyik funkciója. A modell vizsgálata jórészt az intézmények és elemzők, nem pedig a jog szerinti könyvvizsgálók feladata. Ugyanakkor változtatásokra van szükség. Az igazgatóknak jelentéseikben átláthatóbban kell ismertetniük a társaság tényleges pénzügyi állapotát. Ezt követően a jog szerinti könyvvizsgálóknak a feltárt tényekről kell bizonyosságot szolgáltatniuk. Ehhez az adott ágazatra vonatkozóan tisztában kell lenniük az eredendő kockázatokkal, amely feltétel a jelek szerint a banki eszközök összetettebbé válásával már nem teljesült. Ebben az összefüggésben a vállalkozás folytatását megerősítő döntések indokolására is szükség van.

5) **A túlzott várakozások csillapítása és a könyvvizsgálat szerepének tisztázása érdekében jobban el kell magyarázni a felhasználóknak a könyvvizsgálat módszertanát?**

Igen. A jog szerinti könyvvizsgálók jelentéseikben és beszámolóikban rövid megállapításokat tesznek, ezek azonban a folyamatokra összpontosítanak, és a megállapításaikról, aggályaikról vagy értékítéleteikről semmit nem árulnak el. Nem csupán a

módszertan magyarázatáról van szó. Az igazgatóknak indokolniuk kell döntéseiket és határozataikat, majd a jog szerinti könyvvizsgálóknak azt a folyamatot kell ismertetniük, amelynek révén megállapítják, hogy a beszámolók valóban megbízható és valós képet közvetítenek-e. Ebben az összefüggésben gondoskodni kell arról, hogy a jog szerinti könyvvizsgálók ne térjenek vissza a sablonos nyelvhasználatra.

6) Meg kell-e erősíteni a „szakmai szkepticizmust”? Hogyan lehetne ezt megvalósítani?

A szakmai szkepticizmus képzés, nem könyvvizsgálói tapasztalat, a könyvvizsgálat eredményeinek szakértői értékelése és a könyvvizsgáló partnerek irányítása révén erősíthető. Ezenfelül a 2. részben felsorolt javaslatok értelmében a jog szerinti könyvvizsgálóktól kívánt fokozottabb átláthatóság a szakmai szkepticizmus korábbinál szigorúbb gyakorlását teszi szükségessé. A szkepticizmus erősítését szolgálja egy szakmai fegyelmi testület felállítása az egyes tagállamokban.

Feltételezhető, hogy a gazdasági függetlenség még inkább előmozdítaná a szakmai szkepticizmus erősödését. Az audit- vagy felügyelőbizottságnak felül kell vizsgálnia és kritikusan fel kell mérnie a könyvvizsgálói ügyfeleknek nyújtott nem könyvvizsgálói szolgáltatásokat annak érdekében, hogy csökkentsék az összeférhetetlenséget a szakmai szkepticizmus gyakorlása és a fontos ügyfelekhez kapcsolódó bevételek biztosítása között. Az is lehet, hogy a szkepticizmus erősödne, ha a kötelező pályázat (18. kérdés) csökkentené az illetékes könyvvizsgáló cég huzamosabb ideig való foglalkoztatásának valószínűségét.

7) Át kell-e értékelni a könyvvizsgálói jelentések korlátozásaihoz kötődő negatív megítélést? Ha igen, hogyan?

Nem. A részvényeseknek és érdekelteknek megvan az okuk az aggodalomra, ha a jog szerinti könyvvizsgálóknak minősíteniük kell az igazgatók jelentését. Ugyanakkor az igazgatók és/vagy az audit- vagy felügyelőbizottságok által végzett jelentéstétel fokozottabb átláthatóságának köszönhetően a részvényesek pontosabban mérhetik a könyvvizsgálói jelentés jog szerinti könyvvizsgáló általi korlátozásának okait.

A bankok esetében a korlátozás bizalmi válságot idézhet elő, ami potenciálisan rendszerszintű következményekkel jár. Ezért a jog szerinti könyvvizsgálóknak aggályait minél hamarabb jelenteniük kell a szabályozók és a felügyeltek felé, hogy az esetleges problémákat haladéktalanul orvosolják.

8) Milyen további információt kell biztosítani a külső érdekelteknek, és milyen módon?

A jog szerinti könyvvizsgálók felelősséggel tartoznak a részvényeseknek, a foglalkoztatottaknak és az egyéb érintetteknek. Az érdekeltek részére nem tesznek külön jelentést. Az érdekelteknek nyújtott tájékoztatásért a társaság felel. A 2. részben javasoltak szerint az igazgatóknak és a jog szerinti könyvvizsgálóknak egyaránt további információkat kell biztosítaniuk a vállalat ellenőrző szervei, a részvényesek, a foglalkoztatottak és az egyéb érintettek számára, mégpedig átláthatóbb formában.

Az EGSZB ezen túlmenően ajánlja, hogy a könyvvizsgáló – legalább a nem nyilvános vizsgálati jelentésben – világosabb kijelentéseket tegyen a megállapított kockázatokkal kapcsolatban. A könyvvizsgálónak olyan információkat kellene adnia, amelyek révén láthatóbbá válnak a vállalat fennmaradását veszélyeztető, jelentős kockázatok. Ide tartozhatna a különféle forgatókönyvek vizsgálata, az érzékenységelemzés, a kockázatokat jelentősen befolyásoló paraméterekre, a kár mértékére és a bekövetkezés valószínűségére vonatkozó adatok megadása. A mérlegkészítési és értékelési módszereket illetően áttekinthetőbben kellene ábrázolni hatásait a vállalat vagyoni és pénzügyi helyzetére, illetve teljesítményére.

9) Van megfelelő és rendszeres párbeszéd a külső könyvvizsgálók, a belső auditorok és az auditbizottság között? Ha nincs, hogyan lehetne e kommunikációt javítani?

A bankválság arra enged következtetni, hogy nem minden esetben került sor rendszeres és megfelelő párbeszédre, sok esetben ugyanakkor mégis volt ilyen. Az auditbizottság bővített jogköre a kommunikáció javulását eredményezné.

10) Ön szerint a könyvvizsgálóknak szerepet kellene játszaniuk abban, hogy biztosítsák a társaságok társadalmi és környezeti szerepvállalásával kapcsolatos beszámolóinak megbízhatóságát?

Esetleg igen, de előbb uniós szinten meg kell állapodni a lehetséges jelentési szabványokról.

11) Rendszeresebb kommunikációra van szükség a könyvvizsgálótól az érdekeltek felé? Csökkenteni kell az év vége és a könyvvizsgálói vélemény dátuma közötti időintervallumot?

Az érdekeltekkel a 8. kérdés foglalkozik. Az időzítés nem szempont.

12) Milyen egyéb intézkedés jöhet szóba a könyvvizsgálók értékének növelésére?

Az Európai Bizottságnak felül kellene vizsgálnia az IFRS bevezetésének hatását, különösen banki alkalmazások tekintetében. Vannak olyan aggályok, hogy az eljárási kérdések és a szabványoknak való megfelelés az IFRS keretében fontosabb szerepet kapnak az olyan alapvető jelentőségű koncepcióknál, mint az elővigyázatosság vagy a könyvelési konzervativizmus. A jelek arra utalnak, hogy az IFRS kevesebb biztonságot nyújt, mivel korlátozza a könyvvizsgálókat az elővigyázatos ítéletek megfogalmazásában. Az IFRS-nek specifikus hiányosságai is vannak, például nem tudja számításba venni a várható veszteségeket.

A brit Lordok Házának a könyvvizsgálói piac koncentrációjával kapcsolatos vizsgálata keretében elhangzott szóbeli beszámolókból kiderült, hogy az IFRS hiányosságai különösen a banki auditok vonatkozásában jelentősek. ⁽³⁾

⁽³⁾ A Lordok Házának 2011. március 15-én közzétett jelentése: „Könyvvizsgálók: piaci koncentrációjuk és szerepük”, I. kötet 32. o., <http://www.parliament.uk/hleconomicaaffairs>.

Nemzetközi könyvvizsgálati standardok (ISA-k)

13) Mi a véleménye az ISA-k uniós szintű bevezetéséről?

Támogatjuk. Ügyelni kell azonban a jogrendszerekkel szembeni szigorú semlegességre.

14) Az ISA-kat az EU egészében jogilag kötelező erejűvé kell tenni? Ha igen, hasonló jóváhagyási megközelítést kell alkalmazni, mint a nemzetközi pénzügyi beszámolási standardok (IFRS-ek) esetében? Vagy, tekintve az ISA-k széles körben elterjedt uniós alkalmazását, elég lenne azt nem kötelező erejű jogi aktus (ajánlás, magatartási kódex) útján tovább ösztönözni?

Igen, lehetőség szerint szabályozás útján.

15) Az ISA-kat a kkv-k és könyvvizsgáló kkv-k igényeihez is hozzá kell igazítani?

Nem feltétlenül.

3.3 A könyvvizsgáló cégek irányítása és függetlensége

16) Van összeférhetetlenség abban, hogy a könyvvizsgálót a könyvvizsgált gazdálkodó egység bízta meg és fizeti? Ezzel összefüggésben milyen alternatív megoldást javasolna?

Az összeférhetetlenség lehetősége fennáll, de kezelhető. A jog szerinti könyvvizsgálók megbízása és újbóli megbízása tekintetében fokozottabb átláthatóságra van szükség, és erre vonatkozóan a 2. rész már tartalmaz egy javaslatot. Ha a jog szerinti könyvvizsgálót a társaság (audit- vagy felügyelőbizottság és érdekeltek) bízta meg, azt a könyvvizsgálót választhatják, amely a leginkább megfelel az adott társaság egyedi követelményeinek, például jól ismeri az üzleti ágazatot, és rendelkezik a szükséges nemzetközi kapcsolatokkal.

17) Indokolt lenne egyes esetekben, hogy a könyvvizsgálót harmadik személy jelölje ki?

Normál körülmények között nem. A rendszerszintű jelentőséggel bíró intézmények, például a nagybankok esetében azonban felmerülhet a kérdés. Ha a felügyelet rendszeres kapcsolatban állnak a rendszerszintű jelentőséggel bíró intézmények jog szerinti könyvvizsgálóival, és elégedetlenek azok teljesítményével vagy függetlenségével, a felügyeletnek hatáskörrel kellene rendelkeznie arra nézve, hogy felszólítsa az intézményt a váltásra. Ezzel a hatáskörrel csak végső esetben kell élni, hiszen a felügyeleti aggodalmak tudatában a vállalatok valószínűleg maguk hajtánák végre a változtatást.

18) Időben korlátozni kell a könyvvizsgáló cégek folyamatos foglalkoztatását? Ha igen, mi legyen a könyvvizsgálói cég foglalkoztatásának időbeli felső határa?

E kérdés megválaszolásakor az EGSZB először is egy fenntartásnak szeretne hangot adni: a jelenlegi helyzet megváltoztatására irányuló bármely javaslatot szigorú hatásvizsgálatnak kell alávetni.

A könyvvizsgáló csoportok és vezetők rotációjából, valamint az elnökök, vezérigazgatók és pénzügyi igazgatók rendes hivatali idejéből következően egyéni szinten több mint megfelelő a ciklikus kapcsolatok váltakozása. A probléma a vállalatok

közötti kapcsolatot érinti: a jog szerinti könyvvizsgáló cég meg szeretné tartani ügyfeleit, az ügyfél pedig olyan könyvvizsgálót kíván alkalmazni, akivel szívesen dolgozik együtt. Ezek a hosszú távú kapcsolatok potenciális veszélyt jelenthetnek a függetlenségre és a szakmai szkepticizmusra.

Az EGSZB nem támogatja a könyvvizsgálati megbízások kötelező rotáció révén történő korlátozást, de azt ajánlja, hogy a nagyvállalatok 6–8 évente kötelező pályáztatás keretében ítéljék oda jog szerinti könyvvizsgálói szerződésüket. A pályázati kiírást a négy nagy cégen kívül legalább egy további cégnek is el kell küldeni. Egy ilyen gyakorlat nem feltétlenül vezet majd a jog szerinti könyvvizsgáló cseréjéhez. Ezért a folyamat átlátható kell, hogy legyen. Az auditbizottságnak indokolnia kell a pályázat alapját és a meghozott döntést. Ezenfelül e kérdésről megbeszélést kell folytatnia a főbb részvényesekkel.

19) Meg kell tiltani, hogy a könyvvizsgáló cégek nem könyvvizsgálati szolgáltatásokat nyújtsanak? Az ilyen tiltást minden cégre és ügyfélre alkalmazni kell, vagy csak bizonyos típusú intézményekre, például a rendszerszintű pénzügyi intézményekre?

Azt nem kellene korlátozni, hogy a jog szerinti könyvvizsgáló cégek a könyvvizsgálati ügyfeleiken kívül más társaságoknak nem könyvvizsgálati szolgáltatásokat nyújtsanak, de könyvvizsgálati ügyfelek számára e szolgáltatásokat csak az audit- vagy felügyelőbizottság kifejezett jóváhagyásával volna szabad biztosítaniuk. A nagyvállalatok jog szerinti könyvvizgálatának függetlenségét javítandó, a jog szerinti könyvvizsgáló nem nyújthat kockázatügyi tanácsadást ügyfelének, és nem lehet annak belső auditora sem. Az adóügyi tanácsadást minden olyan esetben korlátozni kellene, amikor tényleges összeférhetlenség esete foroghat fenn. Tágabb értelemben a nem könyvvizsgálati szolgáltatások vagy tanácsadást, vagy könyvelést jelentenek. E kettő közül a tanácsadás kevésbé valószínű, hogy összeférhetlenségi kérdéseket vet fel a jog szerinti könyvvizgálat során. Az auditbizottságoknak minden, a jog szerinti könyvvizsgáló által nyújtott nem könyvvizsgálati szolgáltatást jóvá kell hagyniuk, és el kell kerülniük az összeférhetlenségeket. A bizottságoknak az adott nem könyvvizsgálati szolgáltatások összértékét is figyelemmel kell kísérniük, és ezeket a adatokat közzé kell tenni az éves jelentésben.

A kkv-k esetében egy kevésbé szigorú rendszer is elképzelhető. A kkv-k rendkívül sokfélék és különböző méretűek. Számos esetben ésszerű lenne, ha az adóügyi és kockázati tanácsadást a jog szerinti könyvvizsgáló cég végezné el.

20) Maximálni kell a díjbevételt, amelyet a könyvvizsgáló cég egyetlen ügyféltől kaphat?

Erre a kérdésre csak az egyes könyvvizsgáló cégek nemzeti szintű összbevételének ismeretében lehet választ adni. Az egy adott cég egyetlen ügyféltől származó nemzeti díjbevételeire vonatkozó jelenlegi, a Könyvvizsgálók Nemzetközi Etikai Standard Bizottságának (IESBA) etikai kódexében meghatározott 15 %-os küszöbérték ésszerű abban a tekintetben, hogy elismeri, hogy a könyvvizsgálói díjak az ellenőrzött társaság méretének és összetettségének függvényében számíthatók. Az ügyfelek rendületlenül törekednek arra, hogy e díjakat lejjebb szorítsák. A nem könyvvizsgálati szolgáltatásokból a könyvvizsgáló céghez befolyt díjbevételekről külön kell jelentést tenni.

21) Van szükség új szabályok bevezetésére a könyvvizsgáló cégek pénzügyi kimutatásainak átláthatóságával kapcsolatban?

Igen, de ezeknek a szabályoknak figyelembe kell venniük, hogy a négy nagy cég hálózatai külön nemzeti cégekből állnak, és nem alkotnak egységes egészet. Az általuk vizsgált társaságokhoz hasonlóan a könyvvizsgáló cégeknek is közzé kell tenniük beszámolóikat.

22) A könyvvizsgálók függetlenségének javítása érdekében milyen további intézkedések képzelhetők el a könyvvizsgáló cégek irányításával kapcsolatban?

A könyvvizsgálók egyes jogrendeken belül évente hivatalosan nyilatkoznak függetlenségükről, és van olyan tagállam, amelyben a könyvvizsgáló cégekre vonatkozó irányítási kódex szerint járnak el. Összeférhetetlenség esetén fel kell hagyniuk egyik vagy másik tevékenységükkel. Ezenkívül a könyvvizsgáló cégeknek független igazgatókat és tanácsadókat kellene alkalmazniuk.

23) Meg kell vizsgálni alternatív struktúrákat annak érdekében, hogy a könyvvizsgáló cégek külső forrásokból vonhassanak be tőkét?

A korlátozott felelősségű partnerség vonzó struktúra a könyvvizsgáló cégek számára. Összehasonlításként szolgál a hitelminősítő intézetek részvénytársasági struktúrája, amely kétségtelenül összefüggésbe hozható a pénzügyi válsághoz vezető katasztrofális minősítési döntésekkel. Ha a partnerség keretében nem vállalnak korlátlan felelősséget a tagállami bíróságok előtt, a partnerségnek kellően szilárdnak kell lennie. Ugyanakkor, ha egyéb társasági formák elősegítik a piac bővítését, azokat ösztönözni kell. A felelősség korlátozása azzal a kettős előnnyel járhat, hogy elősegíti az új tőke bevonását, miközben ösztönzőként szolgál a közepes méretű könyvvizsgáló cégek számára, hogy ajánlataikkal erélyesebben lépjenek fel a nagyvállalatok megbízásaiért folyó versenyben.

24) Támogatja a csoportkönyvvizsgálókkal kapcsolatos javaslatokat? Van további ötlete a témával kapcsolatban?

A csoportkönyvvizsgálóknak mindenképpen rendelkezniük kell a szükséges hatáskörrel és hozzáféréssel ahhoz, hogy a csoport részvényeseivel szembeni kötelezettségeiknek maradéktalanul eleget tudjanak tenni.

3.4 Felügyelet

25) Milyen intézkedéseket kellene bevezetni a könyvvizsgáló cégek uniós szintű felügyeletével kapcsolatos integráció és együttműködés elmélyítése érdekében?

Az olyan kérdéseknek, mint a szabványok, útlevelek és a könyvvizsgáló cégek nemzetközi hálózatai, nemzetközi vetületük is van. Ennek ellenére a jog szerinti könyvvizsgáló cégek nemzeti egységek keretében működnek, tagállami felügyelet alatt. Az EGSZB támogatná a nemzeti felügyeletet olyan testületét, amely a pénzügyi felügyeletre vonatkozó új uniós kerethez kapcsolódik.

26) Miként lehetne javítani a nagy jegyzett társaságok könyvvizsgálói és a szabályozó közötti konzultációt és kommunikációt?

Léteznek bizonyos jog szerinti követelmények, noha bizonyítékok utalnak arra, hogy a válságot megelőző években egyes tagállamokban megakadt a jog szerinti könyvvizsgálók és a felügyelet közötti párbeszéd. Az EGSZB azt javasolja, hogy az új Európai Bankfelügyeleti Hatóság dolgozzon ki ágazatspecifikus követelményeket, továbbá hogy a szabályozók az igazgatótanácsokat és azok elnökeit tegyék felelőssé a velük folytatott kommunikációért, és a főbb problémák közlésének elmulasztása esetére szankciókat irányozzanak elő.

3.5 Koncentráció és piaci struktúra

27) A könyvvizsgálói piac jelenlegi felépítése rendszerkockázatot jelenthet?

Úgy véljük, hogy a piaci zavarok bekövetkeztének valós veszélye van. Véleményünk szerint egyetlen jog szerinti könyvvizsgáló cég csődje azonban nem jelent azonnali rendszerkockázatot a piacra nézve. A függetlenség és a piac szempontjából ugyanakkor teljes mértékben elfogadhatatlan, hogy mindössze három cég uralja a piacot. A közelmúltbeli pénzügyi és gazdasági válság rávilágított arra, hogy a kockázatkezelés során minden lehetőséget számításba kell venni.

28) Ön szerint, ha kötelezővé tennék olyan könyvvizsgáló konzorciumok létrehozását, amelyekben legalább egy kisebb, nem rendszerszintű könyvvizsgáló cég is részt vesz, az katalizátorszerepet játszhatna a könyvvizsgálói piac dinamizálásában és kapacitásainak bővítésében, illetve lehetővé tenné, hogy a könyvvizsgáló kkv-k sokkal jelentősebb részesedést szerezzenek a nagyobb könyvvizsgálók szegmensében?

Franciaországban létezik egy olyan jogi előírás, hogy a vállalatok könyvvizsgálóját egy legalább két cégből álló konzorcium végezze. Dániában is hasonló rendelkezések voltak érvényben, de aztán úgy ítélték meg, hogy nincs már szükség rájuk. Franciaországban ez a rendelkezés 1966 óta érvényes a jegyzett társaságokra. 1984-ben, egy olyan időszakban, amikor az angol és amerikai könyvvizsgáló cégek gyors ütemben növelték piaci részesedésüket, e rendelkezést kiterjesztették azokra a vállalatokra, amelyeknek konszolidált éves beszámolót kell készíteniük. Bizonyos mértékig a politika sikeresnek mondható. Egy – a 2003-as adatokat alapul véve – 468 francia vállalatot vizsgáló 2006-os tanulmány szerint⁽⁴⁾ 54 vállalat könyvvizsgálóját két, a négy nagy könyvvizsgálóhoz tartozó cég végezte, 241 (51,5 %) vállalatot egy, „a négy nagyhoz” tartozó és egy francia cég vizsgálta, míg a maradékot (173 vállalat) nagy és kisebb méretű francia cégek különféle kombinációja fedte le.

A franciaországi könyvvizsgálói piac szerkezete nem csak a jogszabályi beavatkozás függvénye. A vállalati tulajdon Franciaországban sokkal koncentráltabb, mint az angolszász országokban, és ez hatással van a könyvvizsgálói követelményre is. Ugyanezt a mintát alapul véve a francia vállalatok 73 %-ánál a legnagyobb egyedi befektető legalább 25 %-os tulajdonjogot szerzett. A legnagyobb tulajdoni csoportok az egyéb vállalatok (34 %), a családi tulajdon (25 %) és a köztulajdon (21 %), míg a nemzetközi befektetőknek csak 8,5 % van a tulajdonában.

⁽⁴⁾ Assessing France's Joint Audit Requirement: Are Two Heads Better than One?, Jere R. Francis, University of Missouri-Columbia és Chrystelle Richard, Université Paris Dauphine, valamint Ann Vanstraelen, Universiteit Antwerpen és Universiteit Maastricht.

A tanulmány szerint „a négy nagy könyvvizsgáló céget különösen akkor veszik gyakrabban igénybe, ha a tulajdonosi szerkezet kevésbé koncentrált egyetlen nagy részvényes formájában, és több nemzetközi és állami befektető is jelen van; míg a négy nagy könyvvizsgáló cég igénybevétele kevésbé valószínű, ha a vállalat nagyrészt családi tulajdonban van. Ezen túlmenően a négy nagy könyvvizsgáló cég igénybevétele valószínűbb az intézményes tulajdon (bankok és nyugdíjalapok) növekedésével. Fontos megjegyezni, hogy a szóban forgó tulajdonjogi jegyek némelyike bizonyíthatóan összefüggésbe hozható azzal az esettel is, amikor a négy nagy könyvvizsgáló cég közül kettőt, és nem csak egyet vesznek igénybe”.

Tekintettel erre a tulajdonjog és könyvvizsgálat közötti kapcsolatra, a szóban forgó eredmények arra utalnak, hogy nem lehet teljes bizonyossággal azt állítani, hogy a francia jogkörnyezet a könyvvizsgálói piac szerkezetének egyedüli meghatározója Franciaországban. Ezzel kapcsolatban ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy – szemben az Európai Bizottság javaslatával – a francia jogszabályok nem írják elő, hogy a közös könyvvizsgálói eljárásba egy „nagy” mellett egy „kis” céget is be kell vonni. Ahogyan azt az Európai Bizottság is elismerte, erre a kérdésre vegyes válaszok érkeztek a zöld könyvet követő konzultáció során, különösen azzal kapcsolatban, hogy vajon a közös könyvvizsgálatok jobb beszámolókat eredményeznek-e, vagy hogy megnövelnék-e, a bürokráciát és a költségeket.

Válaszolva a kérdésre, a közös könyvvizsgálat növelné a kisebb cégek részvételét a nagyobb vállalatok piacán. Azt illetően, hogy valóban csökkentené-e a koncentrációt, és milyen időkeretek között, az EGSZB azt kéri az Európai Bizottságtól, hogy végezzen alapos hatásvizsgálatot, mielőtt döntene ebben a kérdésben. Az EGSZB úgy véli, hogy a versenyjog kiegészítő eszközt nyújthat az oligopólium kérdésének kezelésére.

29) A könyvvizsgálói piacok struktúrájának fejlesztését szem előtt tartva egyetért a meghatározott idő lejártát követő kötelező rotációval és pályáztatással? Milyen időintervallumot tart szükségesnek?

EGSZB nem támogatja a kötelező rotációt. A kötelező pályáztatást illetően lásd a 18. kérdésre adott válaszunkat.

30) Miként lehetne kezelni a négy nagy cég melletti elfoglaltságot?

Az EGSZB támogatja a „négy nagy” cég iránti mesterséges elfoglaltság valamennyi formájának, például a banki feltételeknek a megszüntetését. Tiltani kell a kizárólag a négy cég megbízására vonatkozó kötelezettséget. Az Európai Bizottság mérlegelheti olyan rendszer bevezetését, amely tanúsítja a rangsorban következő szintű könyvvizsgáló cégeknek a nagy társaságok könyvvizsgálatához szükséges szakértelmét.

31) Egyetért azzal, hogy a készenléti tervek, ideértve a végrendelet jellegűeket is, döntő fontosságúak lehetnek a rendszerkockázatok és a csőd kockázatok kezelésében?

Mind a könyvvizsgáló cégeknek, mind pedig a szabályozóknak rendelkezniük kell készenléti tervekkel. A könyvvizsgáló cégek

nemzetközi hálózatok. A legjobb stratégia az lenne, ha az esetleges csődöt igyekeznének a tagállamok szintjére korlátozni, így a hálózat többi része működőképes maradna. A végrendelet jellegű tervek minden készenléti stratégia központi elemét képezik. A lehetséges problémák korai előrejelzése megkönnyítené a készenléti tervek végrehajtását.

32) Ma is érvényesek az utóbbi két évtizedben a nagy könyvvizsgáló cégek konszolidációjának alapjául tekintett megfontolások (globális kínálat, szinergiák)? A konszolidáció visszafordítása milyen körülmények között képzelhető el?

Ahogy az a 18. kérdésre adott válaszból is kiderül, az EGSZB ragaszkodik ahhoz, hogy bármely e téren tervezett intézkedést alapos hatásvizsgálatnak kell alávetni. Valószínű, hogy az ázsiai szuperhatalmak globális terjeszkedésével a könyvvizsgáló cégek követni fogják majd ügyfeleiket. A könyvvizsgálói piac megváltoztatásának előidézésére irányuló bármilyen kormányzati intézkedést 20 éves időkeretben kellene mérlegelni. Ezenfelül komolyan figyelembe kellene venni a nem szándékolt következmények törvényének potenciális hatását.

A visszafordítás igen nehezen képzelhető el, ám az a fontos, hogy versenyt teremtsünk a könyvvizsgálói piacon. Az EGSZB üdvözlölné, ha utalásokat tennének a tagállamok versenyhatóságaira, mindenekelőtt Németország, Hollandia és az Egyesült Királyság tekintetében. A versenyhatóságoknak a négy nagy cég valamennyi felvásárlási javaslatát körültekintően meg kell vizsgálniuk.

3.6 Az európai piac megeremtése

33) Ön szerint miként lehet a legjobb módon fokozni a könyvvizsgálói szakma gyakorlóinak határokon átnyúló mobilitását?

A jogszabályok és az alkalmazandó törvények harmonizációja jó kiindulási pont lenne. Segítséget jelenthet a nemzetközi könyvvizsgálói standardok (ISA-k) bevezetése is. A 27 tagállam adó- és jogrendszerének, valamint nyelvének különbségei kétségtelenül akadályozzák a teljes körű határokon átnyúló mobilitást.

34) Támogatja a maximális harmonizáció kombinációját a könyvvizsgálókra és könyvvizsgáló cégekre vonatkozó egységes európai útlevéllel? Ön szerint ezt a megoldást a kisebb cégekre is ki kell terjeszteni?

Igen, de nem szabad alábecsülnünk a kapcsolódó nehézségeket. A nemzetközi pénzügyi beszámolási standardok (IFRS) alapján végzett jog szerinti pénzügyi jelentéstétel területén elképzelhető egy európai könyvvizsgálói útlevél bevezetése. Ezért az arra vonatkozó döntést, hogy melyik könyvvizsgáló vagy jog szerinti könyvvizsgáló cég kaphat ilyen útlevelet, az alapján kell meghozni, hogy a könyvvizsgálói praxis képes-e, illetve fog-e IFRS pénzügyi kimutatásokat vizsgálni.

3.7 Egyszerűsítés: kis- és középvállalkozások (kkv-k) és könyvvizsgálói kkv-k

35) Előnyben részesítené, ha a kkv-k pénzügyi kimutatásai tekintetében a jog szerinti könyvvizsgálat helyett egy annál alacsonyabb szintű szolgáltatást, úgynevezett korlátozott könyvvizsgálatot vagy jog szerinti áttekintést lehetne alkalmazni? Függetlenül kell tenni az ilyen szolgáltatás alkalmazhatóságát attól, hogy a beszámolót megfelelően képesített (belső vagy külső) könyvelő készítette-e el?

A kkv-k rendkívül sokfélék és különböző méretűek. Ha a külső befektetők és/vagy fontos bankok és/vagy nagyobb ügyfelek és szállítók az értékláncuk sértetlenségéért aggódnak, igen kevés egyszerűbb megoldás javasolható. Egy önfenntartó mikrovállalkozás esetében egy okleveles könyvelő munkája is elegendő lehet.

36) A kkv ügyfelek tekintetében indokolt lenne mentesítést adni a nem könyvvizsgálati szolgáltatások esetleges jövőbeni tilalma alól?

Igen, de egyelőre nem született korlátozásra vonatkozó javaslat.

37) A korlátozott könyvvizsgálat vagy jog szerinti áttekintés mellett tehermentesebbé kell tenni a belső minőségellenőrzés szabályait és a felügyeleti ellenőrzést? Tudna példát mondani ennek gyakorlati megvalósítására?

Lásd a 35. kérdést. A kisvállalkozások már jelenleg is egyszerű könyvvizsgálatot alkalmaznak.

3.8 Nemzetközi együttműködés

38) Ön szerint mely intézkedések fokozhatnák a könyvvizsgálati piac globális szereplőire vonatkozó felügyelet színvonalát a nemzetközi együttműködés révén?

A G20-csoporttal és a Pénzügyi Stabilitási Tanáccsal való együttműködés, az első és legfontosabb lépés azonban a G8-szintű együttműködés lenne, különös tekintettel az Amerikai Egyesült Államok szabályozó testületeivel kialakított szoros kapcsolatokra.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 16-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Központi Banknak a pénzügyi ágazatbeli válságkezelés európai uniós keretéről

(COM(2010) 579 végleges)

(2011/C 248/17)

Előadó: **Lena ROUSSENOVA**

Az Európai Bizottság 2010. október 20-án úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. 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, a Régiók Bizottságának és az Európai Központi Banknak a pénzügyi ágazatbeli válságkezelés európai uniós keretéről

COM(2010) 579 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2011. május 26-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a 2011. június 16-i ülésnapon) 132 szavazattal 13 ellenében, 20 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB osztja az Európai Bizottság azzal kapcsolatos aggályait, hogy a csődbe jutott pénzügyi intézményeknek a közpénzek és a belső piac egyenlő versenyfeltételei kárára történő támogatása a jövőben többé nem megengedhető, és elvben támogatja a javasolt átfogó uniós keretet. Ennek végrehajtása a nemzeti hatóságoktól, valamint a bankoktól további költségeket, szaktudást és humán erőforrást követel majd meg, a tagállamok jogszabályi kereteinek és rendszereinek reformjával egyetemben. Az EGSZB reméli, hogy az Európai Bizottság – a nyilvános konzultáció eredményeit figyelembe véve – alapos hatásvizsgálatot folytat majd a **szükséges költségekről, humán erőforrásról és jogalkotási reformokról**. Egy realizisztikus javaslatnak a **humán erőforrás felvételére vonatkozó menetrendet** is kellene tartalmaznia, figyelembe véve, hogy ez utóbbi nem biztos, hogy azonnal rendelkezésre áll a piacon.

1.2 Az EGSZB holisztikus megközelítést javasol, és arra biztatja az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja meg, hogy a válságkezelési keret kumulatív hatásai, valamint az összes új szabályozási követelmény, új pénzügyi ágazatbeli adó és banki illeték hatásai milyen mértékben befolyásolják a bankok azon képességét, hogy a háztartások és vállalkozások számára megfizethető hitelkamatok mellett kölcsönöket biztosítsanak a gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés veszélyeztetése nélkül. ⁽¹⁾

1.3 Az EGSZB azt javasolja az Európai Bizottságnak, hogy a szanalási tevékenységet megelőzően mérlegeljen megfelelő intéz-

kedéseket a kijelölt szanalási hatóság, a központi bank és a pénzügyminisztérium közötti koordináció megeremtetése érdekében (amennyiben e két utóbbi egyikét sem jelölték szanalási hatóságnak az adott tagállamban). Annak érdekében, hogy az ágazatot megvédjék a krízis áttérjedésétől és a bizalmi válságtól, egy ilyesfajta koordináció alapvető fontosságú lenne a nagy és rendszerszinten jelentős intézmények szanalásakor, valamint több intézmény egyidejű szanalása esetén.

1.4 A felügyeleti szervek által, előkészítő és megelőző intézkedések keretében folytatandó javasolt stresszvizsgálaton túl az EGSZB azt ajánlja az Európai Bizottságnak, hogy **valamennyi tagállam** számára tegye kötelezővé az IMF és a Világbank pénzügyi ágazati értékelési programjait (FSAP), ahogyan azt a De Larosiére-jelentés is javasolja. ⁽²⁾ Az FSAP keretében folytatott elemzés és stresszvizsgálat összekapcsolja a tagállamokban tapasztalható makrogazdasági fejleményeket és egyensúlyzavarokat makropénzügyi stabilitásukkal és mikroprudenciális kockázataikkal, így hasznos és igen alkalmas elemző eszközt jelent a felügyeleti szervek számára.

1.5 Az EGSZB üdvözli az eszközök átruházhatóságára irányuló európai bizottsági javaslatot mint megelőző intézkedést, ugyanakkor figyelmeztet arra, hogy a csoporthoz tartozó egyéb vállalkozások számára nyújtott pénzügyi támogatást nem felügyeleti szervezeteknek kellene előírniuk, hanem ennek önkéntesnek kellene maradnia, és hogy az anya- és fogadó országokkal való egyenlő bánásmód kulcsfontosságú a pénzügyi stabilitás megőrzéséhez. Egy adott csoportnak csak egy

⁽¹⁾ Lásd még HL C 107., 2011.4.6., 16. o., ahol részletesen megvitattuk a válságkezelési kerettel és konkrétan a bankszanalási alappal kapcsolatos költségeket, valamint ezek kihatásait a pénzügyi ágazatra és a tágabb értelemben vett gazdaságra.

⁽²⁾ Az EU-ban a pénzügyi felügyelettel foglalkozó magas szintű csoport (elnök: Jacques de Larosiére) jelentése, 2009. február 25., 64. o.

csoportszintű pénzügyi megállapodás keretében lehetne pénzügyi támogatást nyújtani, és csak akkor, ha egy sor feltétel teljesül:

- A legfontosabb feltételnek azt kell előírnia, hogy a pénzügyi támogatás csak akkor adható meg, ha a nyújtó szerv megfelel és a jövőben mindenkor és minden körülmények között meg fog felelni a 2006/48/EK irányelv prudenciális előírásainak, vagy bármely, ennél magasabb, a küldő országra jellemző tőkekövetelménynek. Az EGSZB javasolja, hogy ezt a feltételt minden felügyeleti és közvetítő szerv – köztük az EBH is – tartsa be a kollégium tagjai közötti nézetkülönbség esetén.
- Az EGSZB meg van győződve arról, hogy – az átruházó illetékessége szerinti ország makroszintű pénzügyi stabilitását biztosítandó – az átruházó felügyeletét ellátó szervnek jogosultnak kell lennie arra, hogy megtiltsa vagy korlátozza egy csoport szintű pénzügyi támogatási megállapodás keretében végrehajtható eszközáttruházást, amennyiben az veszélybe sodorja az átruházónak, illetve az átruházó illetékessége szerinti ország pénzügyi ágazatának likviditását, fizetőképességét vagy pénzügyi stabilitását.

1.6 A rendkívüli ügyvezető kinevezése annak a jele, hogy a banknak nehézségei vannak, ami alááshatja a betétesek bizalmát és „bankpánikot” okozhat. Amikor egyazon időszak alatt több intézethez rendkívüli ügyvezetőket neveznek ki, az komoly fennakadásokat okozhat, és ebben az esetben további óvintézkedéseket kell bevezetni az érintett bankoknak és az ágazat egészének a krízis esetleges áterjedése és bizalmi válság elleni védelme érdekében.

1.7 Az EGSZB azt ajánlja az Európai Bizottságnak, hogy vizsgálja meg az ún. *bail-in* eszközök (belső, magántőkeből történő feltőkésítés) bankszektorra és pénzügyi piacokra gyakorolt hatását, valamint végezzen kivitelezhetőségi és költség-haszon elemzéseket a különféle *bail-in* eszközökkel kapcsolatban határokon átnyúló hatásaik, piacképességük és átláthatóságuk tekintetében.

1.8 A szabályozási szigorításra és a további válságkezelési intézkedések és eszközök bevezetésére adott válaszként az ún. árnyékbankrendszer jelentősen tovább fejlődhet. Az Európai Bizottságnak gondoskodnia kellene arról, hogy a szabályozók és felügyeleti szervek képesek legyenek a bankszektoron kívülről eredő kockázatok bankokra való áterjedésének korlátozására. Az árnyékbankokat szigorúbb szabályozási normáknak kellene alávetni, és képesek kellene őket tenni a veszteségek viselésére.

2. Bevezetés

2.1 A pénzügyi válság idején a kormányok nem engedték meg, hogy a bankok vagy egyéb rendszerszintű pénzügyi intézmények csődbe menjenek. Intézkedések sokaságát fogadták el: egyes esetekben a bankoknak tőkeinjekciókra volt szükségük, amelyek hatalmas (remélhetőleg a jövőben visszaszerezhető) költségeket róttak az államháztartásokra, más esetekben likviditási támogatással és/vagy garanciákkal kellett fedezni

kötelezettségeiket. Ez mindegyik esetben feszültséghez vezetett a pénzügyi piacokon és az egyenlő versenyfeltételek jelentős torzulásához a belső piacon és globálisan is.

2.2 Széles körű az egyetértés arról, hogy ennek soha nem szabad újra megtörténnie. Ebből kiindulva az Európai Bizottság számos közleményt fogadott el a válságkezeléssel és a szanálással kapcsolatban. A 2009. októberi első közlemény⁽³⁾ azt mérlegelte, hogy milyen változásokra van szükség az eredményes válságkezelés és a szanálás, vagy egy határokon átnyúló, csődbe jutott bank szabályos felszámolásának lehetővé tétele érdekében. A 2010. májusban közzétett második közlemény⁽⁴⁾ azt tárgyalta, hogyan lehet a szanálást oly módon finanszírozni, hogy az csökkentse az erkölcsi kockázatot és kímélje az állami forrásokat.⁽⁵⁾ A COM(2010) 579 végleges jelzésű közlemény pedig átfogó uniós keretet vázol fel a bajba és a csődbe jutott bankok számára, valamint meghatározza az Európai Bizottság által követni kívánt szakpolitikai irányvonalakat. A tervezés alatt álló jogszabályi keret technikai részleteiről 2010 decemberében nyilvános konzultáció indult.

2.3 Az Európai Bizottság fokozatosan kívánja megvalósítani az uniós válságkezelési rendszert. **Első lépésként** 2011 nyara előtt egy válság megelőzésre és a bankok helyreállítására, illetve szanálására szolgáló harmonizált uniós rendszerről szóló jogalkotási javaslat elfogadását tervezi, amely egy közös szanálási eszköztárat tartalmazna, valamint megerősítené a nemzeti hatóságok közötti együttműködést a több országot érintő banki csődök esetében. **Második lépésként** az Európai Bizottság megvizsgálja majd a bankokra vonatkozó fizetési képzetlenségi szabályok további harmonizációjának szükségességét. Végezetül – **harmadik lépésként** – 2014-ig egy integrált szanálási rendszert kívánnak létrehozni, amely valószínűleg egy közös európai szanálási hatóságon alapul majd.

3. Megjegyzések

3.1 Hatály és célkitűzések

3.1.1 Az Európai Bizottság közleménye válságkezelési keretet javasol „**bármilyen típusú és méretű**” „**határokon átnyúló és belföldi hitelintézetre, valamint bizonyos befektetési vállalkozásokra**”, „**különös tekintettel a rendszerszinten fontos intézményekre**”. Az egyik lábjegyzetben a Bizottság kifejti, hogy „**szakpolitikai célja azon befektetési vállalkozások bevonása a hatályba, amelyeknek csődje rendszerszinten megingathatja a stabilitást, és mérlegeli a lehetőségeket, hogy hogyan lehet meghatározni ezt a kategóriát**”. A közlemény számos helyen valóban nemcsak a hitelintézetekre, hanem a befektetési vállalkozásokra is utal, anélkül, hogy egyértelműen meghatározná e kategóriát. Az EGSZB azt várja a Bizottságtól, hogy egyértelműen határozza meg a potenciálisan rendszerszintű következményekkel járó **befektetési vállalkozások és befektetési alapok** kategóriáit, figyelembe véve a 2010 decemberében kezdeményezett nyilvános konzultáció eredményeit is. Az EGSZB arra is biztatja az Európai Bizottságot, hogy mérje fel, hogy a COM(2010) 579 végleges jelzésű közlemény által javasolt szanálási eszközök és hatáskörök alkalmasak-e a befektetési vállalkozások vagy befektetési alapok csődjével kapcsolatos specifikus problémák megfelelő kezelésére.

⁽³⁾ COM(2009) 561.

⁽⁴⁾ COM(2010) 254.

⁽⁵⁾ Lásd: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm.

3.1.2 A megelőzési, válságkezelési és szanálási keret hét elven és célkitűzésen alapul, biztosítandó, hogy a bajba került bankok piacról történő kivételése ne veszélyeztesse a pénzügyi stabilitást. Az EGSZB valamennyi elvet támogatja, ugyanakkor a negyedik és az utolsó némi kiegészítésre és pontosításra szorul:

— Egyetértünk az Európai Bizottság azon álláspontjával, hogy fontos az erkölcsi kockázat csökkentése annak biztosítása révén, hogy a részvényesek és a hitelezők tisztességes és megfelelő mértékben kivegyék részüket a bankszanálásból eredő veszteségekből, de csak abban az esetben, ha olyan bánásmódban részesülnek, amely **tükrözi a rangsor normális rendjét, és amely hasonló ahhoz, amelyben a bank felszámolásakor részesültek volna**. E folyamat során a hitelezők és a részvényesek általában eltérő bánásmódban részesülnek. Az a javaslat, hogy a részvényesek és a hitelezők is kivegyék a részüket a veszteségekből, néhány jogi természetű problémát is felvet, és további pontosítást igényel a veszteségek arányos viselését, valamint azokat a kritériumokat illetően, amelyek a hitelezők fizetési kötelezettségeit szabályozzák: milyen esetekben és milyen mértékben van erre szükség? A veszteségek részvényesekre való hátrítása minden bizonnyal helyes elv, azonban néhány problémás kérdés merül fel, amikor a hitelezőktől várják a veszteségek viselését, az adott koncepció pontosítása nélkül. Mikor és milyen mértékben kell egy adott hitelezőnek felvállalnia a veszteségeket? Talán tegyünk különbséget a „bűnös” vagy „gondatlan” és a többi hitelező között? Ezen túlmenően, milyen alapon és milyen körülmények között fedezné a veszteségeket a teljes banki ágazat?

— Az utolsó franciabekezdéssel kapcsolatban: egyetértünk a súlyos katasztrófák elkerülésének szükségességével, azonban az a kijelentés, hogy a javasolt keret egyik célkitűzése a „versenytorzulás korlátozása” csak üres szólam, mivel az, hogy egy gyengélkedő vagy – rosszabb esetben – majdnem csődbe jutott intézmény harmadik felek költségén segítségre szorul, már önmagában véve is versenytorzulásnak számít.

3.1.3 A szabályozási szigorításra és a további válságkezelési intézkedések és eszközök bevezetésére adott válaszként az ún. árnyékbankrendszer jelentősen tovább fejlődhet. Az EGSZB azt ajánlja, hogy a szabályozók és felügyeleti szervek próbálják meg korlátozni a bankszektoron kívülről eredő kockázatok bankokra való áttérjedését, tegyék képessé az árnyékbankokat a veszteségek viselésére, valamint vessék őket alá megfelelő szabályozási normáknak.

3.2 A keret fő elemei

3.2.1 Az Európai Bizottság által felvázolt keret fogalmilag helyes, és az EGSZB támogatja a javasolt három intézkedéskategóriát:

- i. felkészítő és megelőző intézkedések,
- ii. korai felügyeleti beavatkozás, valamint
- iii. szanálás.

Ezt a keretet egyáltalán nem lesz könnyű megvalósítani, és az EGSZB üdvözli azt a szándékot, hogy fokozatos és zökkenőmentes átmenetet biztosítsanak a hatályos tagállami szabályozások és a javasolt keret között. Az egyes nemzeti hatóságok által javasolt számos kezdeményezés, valamint a tulajdonjogokra, a csődre és az ügyintézők közigazgatási és büntetőjogi felelősségeire vonatkozó különböző nemzeti jogszabályok számos akadályt állítanak a felvázolt keretre való zökkenőmentes átállás útjába. Az EGSZB reméli, hogy a „lehetőségek széles skálájával” nem élnek vissza politikai, gazdasági és társadalmi vészhelyzetekben, hanem arra használják majd, hogy rugalmasságot biztosítsanak a nemzeti jogszabályok európai jogrendszerbe való átültetése során, valamint ösztönözzék a határokon átnyúló válságkezelés és szanálás hatékony koordinációját és együttműködését bármilyen típusú hitelintézet esetében, méretétől és kapcsolati rendszerétől függetlenül.

3.2.2 A válságkezelésért felelős hatóságok

Az Európai Bizottság közleménye egyértelműen rögzíti, hogy a korai beavatkozási hatáskört továbbra is a prudenciális felügyeleti hatóságok gyakorolják a tőkekövetelmény-irányelv (CRD) alapján, ami pedig a szanálási hatásköröket illeti, az egyes tagállamoknak kell majd meghatározniuk az ezeket gyakorló szanálási hatóságot. Az EGSZB egyetért az Európai Bizottság ajánlásával, hogy a szanálási hatóság inkább közigazgatási, mint igazságügyi jellegű legyen, ugyanakkor tisztában van azokkal az akadályokkal és nehézségekkel, amelyek a szóban forgó ajánlás megvalósításának útjában állnak. Az EGSZB arra is számít, hogy a COM(2010) 254 végleges és COM(2010) 579 végleges jelzésű közlemények által javasolt nemzeti előzetes bankszanálási alapok is kiveszik majd részüket a szanálási hatáskörök gyakorlásából, amennyiben a közleményekben részletezett ajánlások alapján hozzák őket létre. A szanálási hatóságoknak akkor is az uniós keret által meghatározott közös szabályok és elvek alapján kellene működniük, ha kijelölésüket tagállami hatáskörben hagyják.

3.2.2.1 Az EGSZB úgy véli továbbá, hogy a szanálási tevékenység sikeres végrehajtásához megfelelő koordinációra van szükség a kijelölt szanálási hatóság, a központi bank és a pénzügyminisztérium között, amennyiben e két utóbbi egyikét sem jelölték szanálási hatóságnak az adott tagállamban. Ez alapvető fontosságú a nagy és rendszerszinten jelentős intézmények szanálásakor, valamint több intézmény egyidejű szanálása esetén.

3.2.3 Felkészítő és megelőző intézkedések

Az ebben a részben javasolt valamennyi intézkedés és kezdeményezés fogalmilag helyes, és kétségtelenül szükséges az európai bizottsági keret hatékony megvalósításának biztosításához. Ugyanakkor akad néhány kérdés, amelyet nem szabad a szőnyeg alá söpörni:

- Mennyibe kerülnek ezek az intézkedések, és ki viseli majd végül a költségeket?
- A hatóságok és pénzügyi intézetek képesek lesznek-e a javasolt intézkedésekhez szükséges szakmai források előteremtésére?

— Mennyi időre van szükség egy teljesen működőképes európai rendszer megteremtéséhez?

3.2.3.1 Konkrétabban a **felügyeleti szerveket kötelezik**, hogy megerősített felügyeletet alkalmazzanak, értékeljék és felülvizsgálják a helyreállítási és szanalási terveket, megelőző intézkedéseket fogadjanak el (COM(2010) 579 végleges, 3.2. rész), és részt vegyenek a vállalatok szanalásában, együttműködve pl. a szanalási hatóságokkal. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a felügyeleti szervek az intézmények legfőbb irányítójává válnak.

A szokványos jelentéstételen túl a **pénzügyi intézeteknek** folyamatosan naprakész helyreállítási és szanalási terveket kell készíteniük és benyújtaniuk a hatóságoknak. Ezenfelül a tagállamoknak **szanalási hatóságokat kell létrehozniuk**, vagy úgy kell bővíteniük a meglévő hatóságok hatáskörét, hogy az a pénzügyi intézetek szanalását is magában foglalja.

3.2.3.1.1 Ezekre az intézkedésekre kétségtelenül szükség van a megbízható, biztonságos pénzügyi piacok megteremtése érdekében; ugyanakkor problémás annak meghatározása, hogy **mennyibe fognak kerülni**,⁽⁶⁾ és **annak biztosítása, hogy a hatóságok és a pénzügyi intézetek elegendő magasan képzett humán erőforrást találjanak** az új feladatok elvégzéséhez. A végső cél fontossága igazolhatja a terv magas költségeit, azonban a humán erőforrás szűkössége komoly akadályt jelenthet. Az Európai Bizottság is tudatában van ennek, és konzultációs dokumentumában felkérte a tagállamokat, hogy becsüljék fel azokat a költségeket (ideértve a humán költségeket is), amelyek a megerősített felügyelettel, a helyreállítási tervvel és a szanalási tervvel kapcsolatos javasolt tevékenységek megvalósítása során jelentkezhetnek. Egy realiztikus bizottsági javaslatnak a **humán erőforrás felvételére vonatkozó menetrendet** is kellene tartalmaznia, figyelembe véve, hogy ez utóbbi nem biztos, hogy azonnal rendelkezésre áll a piacon.

3.2.3.2 A felügyeleti szervek által végrehajtandó javasolt stresszvizsgálatokon túl az EGSZB azt ajánlja az Európai Bizottságnak, hogy **valamennyi tagállam** számára tegye kötelezővé az IMF és a Világbank pénzügyi ágazati értékelési programjait,⁽⁷⁾ ahogyan azt a De Larosiére-jelentés⁽⁸⁾ is javasolja. Jelenleg a pénzügyi ágazati értékelési program 25 IMF-tagország számára kötelező, ebből 11 az Európai Unió tagja. Az FSAP keretében folytatott elemzés és stresszvizsgálat összekapcsolja a tagállamokban tapasztalható makrogazdasági fejleményeket és egyensúlyzavarokat makropénzügyi stabilitásukkal és mikroprudenciális kockázataikkal, így hasznos és igen alkalmas elemző eszközt jelent a felügyeleti szervek számára.

3.2.3.3 **Az EGSZB üdvözlí az Európai Bizottságnak az eszközök átruházhatóságára vonatkozó javaslatát, ami megelőző intézkedést jelentene olyan helyzetekben, amikor egy csoport vállalatai likviditási nehézségekkel küzdenek.** Az EGSZB meg van győződve arról, hogy a leányvállalati

modell megőrzése érdekében a csoport más tagjai számára pénzügyi támogatást továbbra is önkéntes alapon kell nyújtani: azt nem írhatják elő felügyeleti hatóságok. A likviditási problémák terjedésének megelőzése érdekében az EGSZB javasolja, hogy az Európai Bizottság körültekintően határozza meg az eszközök átruházhatóságának körülményeit és feltételeit, illetve kiemeli, hogy a tagállamok (az anya- és a fogadóországok) közötti egyenlő elbánás alapvető a gondok átruházásának megakadályozása és a pénzügyi egyensúly fenntartása érdekében.

3.2.3.3.1 Csoportszintű pénzügyi támogatást kizárólag **csoportszintű pénzügyi megállapodás** keretében lenne szabad nyújtani, amennyiben teljesül számos, a tőkére és a likviditásra vonatkozó feltétel. A legfontosabb feltételnek azt kell előírnia, hogy a pénzügyi támogatás csak akkor adható meg, ha a nyújtó szerv **megfelel, és a jövőben mindenkor és minden körülmények között meg fog felelni a 2006/48/EK irányelv prudenciális előírásainak, vagy bármely, ennél magasabb, a küldő országra jellemző tőkekövetelménynek.** Az EGSZB javasolja, hogy ezt a feltételt minden **felügyeleti és közvetítő szerv – köztük az EBH is –** tartsa be a kollégium tagjai közötti nézetkülönbség, vagy megállapodás hiánya esetén. Úgy véljük ezenkívül, hogy a csoportszintű pénzügyi támogatást csupán **kockázatelemzés és stresszvizsgálat** után kellene a felügyeleti szervekkel jóváhagyatni, a **piacot** pedig minden csoportszinten nyújtott pénzügyi támogatásról **tájékoztatni kell.**

3.2.3.3.2 Annak érdekében, hogy a makroszintű pénzügyi stabilitás biztosítva legyen az átruházó illetékessége szerinti országban, **az átruházó felügyeletét ellátó szervnek** jogosultnak kell lennie arra, hogy **megtiltsa vagy korlátozza** egy csoportszintű pénzügyi támogatási megállapodás keretében végrehajtandó **eszközáttruházást**, amennyiben az veszélybe sodorja az átruházó és az illetékessége szerinti ország likviditását, fizetőképességét vagy pénzügyi stabilitását.

3.2.4 Korai beavatkozást és szanalást kiváltó tényezők

3.2.4.1 A fejezet egészének tartalma megfelelő és általában elfogadható. A felügyeletre hárul az a nehéz és kényes feladat, hogy ne csupán azokat a körülményeket tárják fel, amikor nem teljesülnek a tőkekövetelmény-irányelv előírásai, hanem már annak a jeleit is, hogy azok valószínűleg nem fognak teljesülni. Ez azt jelenti, hogy **kifinomult eszközökre és szakmai késésekre** van szükségük, és fokozott figyelemmel kell kísérniük a piacot.

3.2.4.2 A beavatkozási **döntésekkel** kapcsolatos feladatok és a 3.4. fejezetben leírt intézkedések magas szintű **szubjektív ítélőképességet** követelnek meg, amit – megalapozottsága és szakmai indokoltsága ellenére – harmadik személy vagy maga az intézmény bíróságon vagy egyéb úton megtámadhat. A felügyeleti hatóságok számára ez kötelezettségeket és/vagy felelősségi köröket jelent, amelyek vállalására felkészülteknek kell lenniük. Néhány egyértelmű, számszerűsített kiváltó tényező talán segítségére lenne a felügyeletnek abban, hogy úgy hozzanak döntést a korai beavatkozásról, hogy kevésbé hagyatkoznak a szubjektív megítélésre és kevésbé legyenek kitéve a

⁽⁶⁾ A költségek finanszírozását illetően lásd a COM(2010) 579 végleges jelzésű közlemény 3.4. részét és az INT/525. sz. véleményt. HL C 107., 2011.4.6., 16. o.

⁽⁷⁾ Lásd IMF, Pénzügyi ágazati értékelési program, 2011, www.imf.org.

⁽⁸⁾ Az EU-ban a pénzügyi felügyelettel foglalkozó magas szintű csoport (elnök: Jacques de Larosiére) jelentése, Brüsszel, 2009. február 25., 64. o.

jogbizonytalanságnak. A szanalást kiváltó tényezők kapcsán az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság elképzeléseit, és elismeri, hogy vegyesen és megfelelően kiegyensúlyozott módon kell figyelembe venni a minőségi és a mennyiségi kiváltó tényezőket. Javasoljuk ezen túlmenően, hogy az Európai Bizottság fordítson kiemelt figyelmet a szanalást kiváltó azon tényezőkre, amelyek várhatóan pontosan jelzik, hogy mikor kell alkalmazni a *bail-in* eszközöket.

3.2.5 Korai beavatkozás

Az Európai Bizottság által felvázolt intézkedések megfelelőeknek és elfogadhatóaknak tűnnek, a **rendkívüli ügyvezető** kinevezésének kérdése azonban nem hagyható megjegyzés nélkül. Korábbi jogi tanulmányok elismerték, hogy a „korai beavatkozás” elképzelése mást és mást jelent az egyes tagállamokban, és a felügyeleti hatóságok rendkívüli ügyvezető kinevezésére való jogosultsága is eltérhet. Egyes tagállamokban a nemzeti jogszabályok **lehetővé tehetik** rendkívüli ügyvezető kinevezését, és ehhez csupán kismértékű módosításokra szorulnak. Számos tagállamban létezik a rendkívüli ügyvezető kinevezéséhez szükséges jogalap, köszönhetően azoknak a rendelkezéseknek, amelyek olyan esetekben váltják ki a korai beavatkozási intézkedéseket, amikor egy bank nem teljesíti a tőkekövetelményi előírást. Más tagállamokban **a nemzeti társasági törvény megtilthatja**, hogy a vállalat elnökségén vagy közgyűlésén kívül más rendkívüli ügyvezetőt nevezzen ki, és **csupán egy új törvény** változtathatja meg vagy módosíthatja a hatályos jogszabályt.

3.2.5.1 A **felelősség** kérdése kapcsán az Európai Bizottság kijelenti, hogy a rendkívüli ügyvezető kinevezésére vonatkozó döntés nem jelenthet állami kezességvállalást, és **nem teheti felelőssé a felügyeletet**. Ez tisztán jogi szempontból aligha elfogadható: az általános elv az, hogy aki a döntést vagy intézkedést meghozza, az felelős annak következményeiért. Minden, az elv alól jogszabály által nem alátámasztott kivétel bíróságon megtámadható.

3.2.5.2 Az EGSZB javasolja, hogy rendkívüli ügyvezető kinevezése egy egyértelműen meghatározott kiváltó tényező alapján akkor legyen lehetséges, amikor a hatásköreit a **tőkemegfelelési irányelv 136. cikke szerint** gyakorló felügyelet meg van győződve arról, hogy a hitelintézet vezetősége **nem hajlandó vagy nem képes** a szükséges intézkedéseket meghozni. Az EGSZB meggyőződése, hogy amennyiben a vállalatcsoport egységként történő kezelése keretében jogilag kötelezővé akarunk tenni egy rendkívüli ügyvezető kinevezésére vonatkozó határozatot, akkor azt – **a fogadó államok felügyeleteivel konzultálva és azokkal szorosan együttműködve** – az összevont felügyeletet ellátó hatóságnak kell meghoznia.

3.2.5.3 A rendkívüli ügyvezető kinevezése annak a jele, hogy a banknak nehézségei vannak, ami alááshatja a betétesek bizalmát és bankpánikot okozhat. Az EGSZB aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy amikor egyazon időszak alatt több intézményhez rendkívüli ügyvezetőket neveznek ki, az komoly fennakadásokat okozhat, és további óvintézkedéseket kell bevezetni az érintett bankoknak és az ágazat egészének a krízis esetleges áterjedése és bizalmi válság elleni védelme érdekében.

3.2.6 Szanalás

3.2.6.1 Az ebben a fejezetben előírt intézkedések mind jól kidolgozottak, de maga az Európai Bizottság is elismeri, hogy szükség lehet a **bankok fizetéseképtelenségével kapcsolatos jogszabályok reformjára**, és tervezi ennek a kérdésnek a végig gondolását (a közlemény 8-9. oldala). A javasolt intézkedéseket valójában a **csődközelbe jutott vállalatokkal kapcsolatos eljárásnak** is lehet tekinteni, amely a **rendes eljárással párhuzamosan, de attól külön** folyik. A tagállamok többségében nem annyira reformra, hanem inkább új jogszabályra van szükség.

3.2.6.2 A szanalás és a csőd közötti legfontosabb különbség az, hogy szanalás után az intézmény vagy annak egy része tovább működik, ez pedig indokolja, hogy a felügyeleti és szanalási hatóságok útmutatást adjanak és részt vegyenek az egész folyamatban. **Ezek a hatóságok azonban nem rendelkeznek igazságszolgáltatási hatáskörökkel**, ami megnehezíti a feladatkörök és a felelőségek elosztását, nem is beszélve a kötelezettségekről. Úgy tűnik, hogy az Európai Bizottság tisztában van ezzel a problémával: a szerződő felek és piaci megállapodások számára garantálandó biztosítékok tárgyalásakor megemlíti a **bírósági felülvizsgálatot** is, „hogy az érintett felek megfelelő jogokkal rendelkezzenek a hatóságok intézkedéseinek kifo-gásolására és pénzügyi jóvátétel igénylésére”.

3.2.6.3 Ennek kapcsán a hatóságok kényes és kockázatos helyzetbe kerülhetnek: egy a hatóságok határozatát kifogásolni kívánó „érintett” fél a bírósághoz fordulhat, amely **akár fel is függesztheti az egész eljárást**. A hatályos jogszabályok mellett ez a kockázat fennáll, és nagy valószínűséggel be is következik. Mindent meg kell tenni a **szanalási eljárás esetleges késleltése vagy felfüggesztése ellen**. Az eljárásnak időben és gyorsan kell lezajlania; hiszen minden késedelem vagy leállás szertefoszthatja a hatóságok kezdeményezéseit, és negatív piaci reakciót válthat ki. Kétségtelen, hogy a legtöbb tagállamban **módosítani kell a jogszabályokat és a bírósági eljárásokat**. Mivel azonban a fizetéseképtelenségi keretek és bírósági eljárások jelentős mértékben eltérnek néhány tagországban, a módosítások mértéke jelentős lesz.

3.2.7 Adósságleírás

Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság arra irányuló igyekezetét, hogy elemezze a nagyméretű, összetett pénzügyi intézmények szanalásából adódó kihívásokat és az adósságleírás eszkö-zével kapcsolatos konkrét problémákat. Az EGSZB arra ösztönzi az Európai Bizottságot, hogy alakítson ki egy olyan keretet, amelyben ez az eszköz hatékony módon hozzájárul a rendszerbe tartozó összes intézmény – köztük a nagyméretű, összetett pénzügyi intézmények – szanalásához, és kiemeli egy közös nemzetközi keret jelentőségét. Reméljük, hogy az Európai Bizottság ezért figyelembe veszi a Bázeli Bizottság azon megállapodását, hogy a rendszerszinten fontos pénzügyi intézményeknek a minimális mértéket meghaladó veszteségtűrő képességgel kell rendelkezniük. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy el lehetne ismerni, hogy az ún. *bail-in* eszközök is növelhetik a pénzügyi intézmények veszteségtűrő kapacitását, a rendszer szinten fontos pénzügyi intézményeket is beleértve. Üdvözli, hogy ezeket az eszközöket a bankok közpénzből történő megmentésének alternatívájaként alkalmazzák. Az EGSZB azonban aggodalmát fejezi ki a *bail-in* eszközök formája és

alkalmazása kapcsán, és javasolja az Európai Bizottságnak, hogy azokat fokozott körültekintéssel tanulmányozza és kezelje.

3.2.7.1 Az EGSZB úgy véli, hogy az adósságleírással kapcsolatos hatáskör kialakításakor és alkalmazásakor a követeléseknek lehetőség szerint a fizetési képtelenségi jog által meghatározott szokásos rangsorát kell követni. Az attól való – kivételes esetekben lehetséges – eltérést pedig előzetesen meg kell határozni és be kell jelenteni.

3.2.7.2 Az Európai Bizottságnak garantálnia kell a rendszer hitelességét, valamint azt, hogy a továbbgyűrűző hatásokat elkerüljék olyan esetekben, amikor egy bank belső feltőkésítésének fő befektetői más, kapcsolt vállalkozásokkal rendelkező bankok. Körültekintően meg kell vizsgálni a *bail-in* eszközök eredményességét rendszerszintű válság idején, valamint azt, hogy milyen hatással jár az, ha több pénzügyi intézmény egy időben alkalmazza azokat. Az esetleges súlyos problémák elkerülése érdekében pedig további intézkedéseket kell javasolni.

3.2.7.3 Az Európai Bizottságnak alaposan meg kellene vizsgálnia a *bail-in* eszközök esetleges prociklikusságát és volatilitását válságok idején, illetve végig kellene gondolnia, hogy mikor és milyen mértékben lehet ilyen körülmények között rájuk támaszkodni.

3.2.7.4 Az EGSZB azt várja az Európai Bizottságtól, hogy végezzen vizsgálatot a különböző *bail-in* eszközöknek a bankszektor és a pénzügyi piacok általános rugalmasságára való hatásáról.

3.3 A határokon átnyúló válságkezelés koordinálása

3.3.1 Uniói bankcsoportok koordinált szanalása

3.3.1.1 Az EGSZB örömmel fogadja, hogy az Európai Bizottság törekszik arra, hogy a határokon átnyúló válságkezelés megfelelően koordinált legyen, és hangsúlyozza, hogy a rendszernek biztosítania kell az anya- és a fogadó országok hitelezőivel és részvényeseivel szembeni egyenlő elbánást, válság idején védelmet kell biztosítania az átterjedés ellen, és fenn kell tartania az összes tagállam pénzügyi stabilitását.

3.3.1.2 Az Európai Bizottság a 4. szakaszban igen helyesen megállapítja, hogy csőd esetén koordinált fellépésre van szükség, valamint hogy „a 2. szakaszban felvázolt intézkedések biztosítják, hogy **a szanalási hatóságok ugyanazokkal az eszközökkel és hatáskörökkel rendelkezzenek**”. Ez a kijelentés ugyanakkor úgy tűnik, ellentmond a 3. szakasz elején tett megállapításnak, mely szerint „**a keret nem írja elő, hogy egy adott esetben melyik intézkedést kell használni**”.

3.3.1.3 A koordinált fellépéshez közös szándék is szükséges arra, hogy egységes intézkedéseket fogadjanak el – ez pedig az eddigi tapasztalatok szerint nagy valószínűséggel nem lesz meg. Igaz, hogy a 3. szakaszban az Európai Bizottság valószínűleg kizárólag a nemzeti szintű esetekre utalt, a 4. szakasz pedig a határokon átnyúló válságokat tárgyalja, amelyek esetében a hatásköröket az európai felügyeleti hatóság (EFH) gyakorolja. A megállapítás azonban helytálló: **ha minden nemzeti hatóság szabadon határozza meg az általa alkalmazandó eljárásokat, akkor az EFH által előírtak eltérhetnek** a nemzeti szintűektől, vagy ellent is mondhatnak nekik. Ilyen esetben a külföldi bank

helyi leányvállalatának hitelezőivel kapcsolatos eljárások eltérhetnek a helyi bank hitelezőire vonatkozóaktól. Ez aggályokat vethet fel a **hitelezők jogegyenlősége** kapcsán, és a belső piacon valószínűleg **szabályütközéshez** vezetne. A konzultációs dokumentum a fenti kérdések közül néhányat részletesen tárgyal, és reményeink szerint a konzultáció a legtöbbjüket segít majd megoldani.

3.3.1.4 Tudatában vagyunk annak, hogy a tagállamok ellenállnának az előíró szabályok elképzelésének, és hogy nem valószínű, hogy ezzel ellentétes álláspontot feltételeznék. Az azonban, ha túl nagy választási szabadságot hagyunk a nemzeti hatóságoknak, nehézségeket okoz majd akkor, amikor a csoportok nemzetközi válsághelyzetbe kerülnek. A nemzeti szabályok elfogadása előtt valószínűleg szükség lenne **az eljárások egyes főbb szempontjainak** (esetleg az EFH keretében történő) **egyeztetésére**.

3.3.1.5 A **koordinálási keret** kapcsán az Európai Bizottság két reformot mérlegel: egy **szanalási kollégiumokon** alapulót, illetve egy **csoportszintű szanalási hatóságokra** támaszkodót. Ez utóbbi racionálisabbnak, rugalmasabbnak és hatékonyabbnak tűnik, mivel a **vezető szerepet a szanalási hatóságok** töltenék be az Európai Bankhatóság (EBH) megfigyelőként történő bevonásával. A másik reform, amely a már létező felügyeleti kollégiumok szanalási hatóságokkal való kibővítéséből áll, a felügyeleti és szanalási megfontolások miatt nehézségekkel szembeüthet a gyors döntések meghozatala során.

3.3.1.6 **Fontos aggály, hogy a csoport szintű szanalási rendszer nem lenne kötelező.** A rendszerrel egyet nem értő nemzeti hatóságokat semmi nem akadályozná abban, hogy „függetlenül intézkedjenek”, bár „figyelembe kell venniük” intézkedéseiknek a többi tagállamra gyakorolt hatását, „meg kell indokolniuk döntéseiket” a szanalási hatóság előtt, és „meg kell vitatniuk” indokaikat a kollégium többi tagjával. Az eddigi tapasztalatok miatt itt is **borúlátó megjegyzést** kell tennünk: ha ugyanis nemzeti érdekek forognak kockán, nagy valószínűséggel minden nemzeti hatóság minden más felett állóan azokat fogja védelmezni. A javasolt eljárás túlságosan nehézkes, időigényes és alkalmazhatatlan olyan esetekben, amikor a nemzeti hatóságoknak azonnal kell cselekedniük. Nem valószínű, hogy elvárni azt, hogy a nemzeti hatóságok várjanak a nemzeti intézkedések elfogadásával mindaddig, ameddig a csoport szintű szanalási hatóságok döntést hoznak – különösen olyankor, amikor a leányvállalatok túlságosan nagyok a helyi piacon.

3.3.1.7 Az EGSZB javasolja, hogy az Európai Bizottság egyszerűsítse azt az eljárást, amely szerint a javasolt tervvel egyet nem értő tagállamok hangot adhatnak véleményüknek.

3.4 A szanalás finanszírozása

Ezt a témát az EGSZB már tárgyalta a bankszanalási alapokról szóló véleményében.⁽⁹⁾ Az EGSZB szeretné ismételtten hangsúlyozni, hogy minden, ezen a téren készülő jogalkotási

⁽⁹⁾ HL C 107., 2011.4.6., 16. o.

javaslattervezetet alapos elemzésnek és hatásvizsgálatnak kell kísélnie, amely teljes mértékben figyelembe veszi az egyes tagállamokban bevezetett banki illetékeket és adókat.

3.4.1 Szanálási alapok és betétbiztosítási rendszerek

A sanálási alapok és betétbiztosítási rendszerek tárgyában az EGSZB egy közelmúltban elfogadott véleményében⁽¹⁰⁾ már kifejtette álláspontját.

3.4.2 Szanálási alapok kialakítása

3.4.2.1 Némileg aggályos a látszólag ártatlan utolsó mondat: „biztosítva, hogy (...) **az alap kapacitását túllépő költségeket később behajthassák**”. Nem szokatlan politika egy teljes szektort arra kérni, hogy fedezze az egyik tagja által okozott károkat, ehhez azonban a következmények alapos előzetes elemzését követően szigorú feltételeket kell meghatározni. Megfelelő **jogi alapra** is szükség van. Az, hogy az alapba történő befizetéseket **rendelet** írja elő, elfogadott eljárás; törvényre van azonban szükség ahhoz, hogy a veszteségeket közvetlenül harmadik felekkel fedeztessék.

3.4.2.2 Ami a **befizetések alapját** illeti, egy elfogadható harmonizált megközelítés alapulhatna a kötelezettségek minőségi értékelés utáni összegére, vagy a garantált betétek nélkül számított kötelezettségekre. Itt is megbűjlik azonban a rugalmasság ördöge: minden tagállam határozhatna különböző módon, „ha ez nem eredményez torzulást a belső piacon”. Az eltérő kritériumok eltérő befizetési rendszereket, valamint az egyes nemzeti ágazatok számára különböző szintű költségeket eredményeznek: **a rugalmasság elkerülhetetlenül torzulást okoz.**

3.4.2.3 Számos tagállam már bevezetett adókat és **illetékeket, amelyek paramétereit (alapja, mértéke, alkalmazási köre) jelentős mértékben eltérőek**. Ezekre a különbségekre tekintettel az EGSZB szeretné kiemelni annak jelentőségét, hogy **megfelelő koordinációt biztosítsunk rövid távon gyakorlatias megoldások – például, ahol lehet, kétoldali megállapodások – bevezetésével. Ezen túlmenően szeretnénk ismételt hangsúlyozni a nemzeti illetékrendszerbe épített rövid távú rugalmasság jelentőségét, tekintettel a szabályozási környezetben folyamatban levő változásokra, valamint arra, hogy középtávon lépések történnek a megfelelő uniós szintű megoldás felé.**

Kelt Brüsszelben, 2011. június 16-án.

3.4.3 Az alapok mérete

Ebben a tárgyban az EGSZB egy közelmúltban elfogadott véleményében⁽¹¹⁾ már kifejtette álláspontját. Itt is szükség van **menyiségi hatásvizsgálatra**, továbbá annak felmérésére, hogy milyen hatással van a pénzügyi szektor „hitelképes” forrásaitól történő további alapelvonás. A tőkekövetelmény-irányelv hatásait is elemezni szükséges.

3.5 Következő lépések és jövőbeli feladatok

3.5.1 Következő lépések: koordinációs keret

A nemzeti fizetésektelenségi jogszabályokat kétségtelenül módosítani kell a sanálásra vonatkozó új szabályok alátámasztásához. **Kérdéses azonban, hogy miként, és hogy ez mennyi időt fog igénybe venni.** Egy jogszabály módosításában a kormányok és a parlamentek is részt vesznek: ez általában hosszadalmas folyamatot eredményez, főként amikor érzékeny kérdésekről van szó. Új rendelet elfogadása előtt az Európai Bizottságnak törekednie kell arra, hogy elkerülje az ütközést az egyes tagállamokban **berögződött elvekkel.**

3.5.2 Fizetésektelenségi keret (középtávon)

A közigazgatási felszámolási eljárás nem ismeretlen, de a legtöbb tagállamban általában egy a **bíróság által kinevezett és a bíróság által felügyelt felszámoló hajtja végre.** A bankok felszámolásának közigazgatási szervekre való rábízása és a felügyeletük alatt történő elvégzése azt jelentené, hogy a **bírósági hatáskörök közigazgatási egységekhez kerülnek.** Ez pedig ellentmondhat egyes nemzeti jogszabályoknak, vagy akár alkotmányoknak is.

3.5.3 Az Európai Bizottság által a pénzügyi szektor számára javasolt uniós válságkezelési keret eltér az egyes tagállamokban a közelmúltban az EU/IMF által támogatott programok keretében bevezetett válságkezelési megközelítésektől,⁽¹²⁾ amelyek a bankok feltőkésítését közfinanszírozásból képzik el – ideértve az EU és az IMF által nyújtott finanszírozást is. Ez pedig még folytatódhat a következő néhány évben is, azaz éppen akkor, amikor az új európai válságkezelési keretet és bankszanálási alapokat az EU többi részében létre kellene hozni. Az EGSZB azt várja az Európai Bizottságtól, hogy reális határidőn belül megfelelő átmeneti intézkedéseket javasoljon, amelyek lehetővé teszik ezen tagállamok számára, hogy megszervezzék a gyors, zökkenőmentes és teljes átmenetet a javasolt európai válságkezelési keret és bankszanálási alapok felé, megfelelően annak az igénynek, hogy elkerüljék bankszektortuk legyengítését.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ Lásd a 9. lábjegyzetet.

⁽¹¹⁾ Lásd a 9. lábjegyzetet.

⁽¹²⁾ Lásd az IMF Görögországról szóló 1168. számú, illetve Írországról készült 10366. számú és 1147. számú országjelentését.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a pénzügyi szolgáltatások ágazatában a szankciórendszerek megerősítéséről

(COM(2010) 716 végleges)

(2011/C 248/18)

Előadó: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

2010. december 8-án az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikkének értelmében az Európai Bizottság úgy határozott, hogy kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő témában:

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a pénzügyi szolgáltatások ágazatában a szankciórendszerek megerősítéséről

COM(2010) 716 végleges.

A bizottsági munka előkészítéséért felelős „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2011. május 26-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a június 16-i ülésnapon) 105 szavazattal 2 ellenében, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB üdvözlí, hogy szupranacionális rendszert hoznak létre valóban hatékony, visszatartó erejű és arányos szankciókkal, és támogatja az európai bizottsági közleményben elfogadott megközelítésmódot, melynek célja olyan közös minimumkritériumok garantálása, melyeket a tagállamoknak be kell majd tartaniuk akkor, amikor a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos rendelkezések megsértése miatt adminisztratív szankciókat vetnek ki.

1.2 A bevezetésre kerülő jogszabályi keret az olyan, az EU-ban már sikeresen alkalmazott jogi elvek végrehajtását hivatott elősegíteni, mint „a szennyező fizet” elve. Ez ebben az esetben arra van fenntartva, hogy arányosan szankcionálja az okozott kárt, és példát mutatva büntesse a pénzügyi visszaéléseket vagy azt a „méltányossági” gyakorlatot, amely a vizsgálati eljárásokra és a versenyellenes gyakorlatokat visszaszorító eljárásokra jellemző. Ez utóbbiak a miatt a különleges szerep miatt lényegesek, melyet a pénzügyi szervek munkatársai játszhatnak a visszaélések leleplezésében.

1.3 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy a szankciók kifejezést olyan széleskörűen kell értelmezni, hogy magába foglalja mind az adóterhekkel kapcsolatos közigazgatási intézkedéseket, mind pedig a jogszerűség visszaállítására szolgáló intézkedéseket, az elkobzást, a vezetőket eltiltását, a hatálytalanító szankciókat (mint például az engedélyek visszavonását) és pénzbüntetéseket, számos visszatartó erejű és más hasonló szankciót.

1.4 Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy vegye számba, hogy milyen lehetséges eszközökkel tudná gátolni azokat a csalárd pénzügyi tevékenységeket, melyek kiindulópontja vagy célországa valamilyen adó- vagy pénzügyi paradicsomban van, és amelyek olyan tőkemozgásokra is kiterjednek, melyek befolyásolják a belső piac működését.

1.5 A kiszabandó szankciók mellett tervbe kellene venni az illegális bevételek elkobzását és a büntetőjogi kártérítést. Ezeket az összegeket – ahogy azt az EGSZB már korábban is szorgalmazta ⁽¹⁾ – egy, a kollektív keresetek támogatására szolgáló alapba kellene befizetni, amely megkönnyítené, hogy fogyasztói szövetségek kollektív kártérítési vagy kártalanítási kereseteket nyújtsanak be. Ennek érdekében az EGSZB ismét felhívja az Európai Bizottság figyelmét arra, ⁽²⁾ hogy már többször kifejtette, hogy el kell fogadni a kollektív keresetek harmonizált, szupranacionális jogszabályi háttérét.

1.6 Az EGSZB annak figyelembevételére kéri az Európai Bizottságot, hogy az Európai Uniónak nemzetközi szerződéseket kell kötnie a harmadik országokkal a pénzügyi szankciókra vonatkozó hatályos joganyag területén kívüli hatályának megerősítése céljából, így biztosítva annak hatékonyságát és visszatartó jellegét a pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezések megsértése esetében.

2. Bevezetés

2.1 A pénzügyi válság nyomán kétségek merültek fel, hogy vajon mindig betartják és megfelelően alkalmazzák-e Uniószerte a pénzügyi piaci szabályokat. Ráadásul ha valamely tagállamban nem hajtják végre a szabályokat, annak jelentős hatása lehet egy másik tagállam pénzügyi rendszerének stabilitására és működésére.

2.2 Az Ecofin Tanács felkérte az Európai Bizottságot és a három felügyeleti bizottságot (az európai bankfelügyelet bizottságát (CEBS), az európai biztosítási- és foglalkoztatási nyugdíj-felügyelet bizottságát (CEIOPS) és az európai értékpapír-piaci szabályozók bizottságát (CESR)), hogy végezzék el a tagállamokbeli szankcionálási hatáskörök koherenciájának, egyenértékűségének és tényleges használatának több ágazatot átfogó helyzetfelmérését.

⁽¹⁾ HL C 162., 2008.6.25., 1–19. o. és HL C 175., 2009.7.28., 20–25. o.

⁽²⁾ HL C 324, 2006.12.30., 1. o.

2.3 Nemzetközi szinten a pénzügyi ágazatbeli reform egyik eleme a szankciórendszerek megerősítése, ahogy arról a 2008. november 15-én Washingtonban tartott csúcson a G20 vezetői megállapodtak. A tőzsdei reformról és fogyasztóvédelemről szóló Dodd-Frank-törvény (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act – 2010. július) pedig az amerikai pénzügyi rendszer átfogó reformjáról rendelkezik.

3. A közlemény

3.1 Az említett tanulmányok, illetve a tagállamokkal folytatott megbeszélések alapján az Európai Bizottság megjelenti ezt a közleményt, amelyben olyan szempontokat fejt ki, melyeken javítani lehetne, valamint olyan lehetséges uniós intézkedésekre tesz javaslatot, melyek célja a szankciórendszerek nagyobb konvergenciájának és hatékonyságának megteremtése. A pénzügyi ágazatban a hatékony szankciórendszerek kulcselemét képezik a felügyeleti rendszernek, amelynek biztosítania kell a rendezett és stabil pénzügyi piacokat csakúgy, mint a fogyasztók és befektetők védelmét.

3.2 Az uniós jog teljes körű alkalmazásának biztosítása érdekében a szankcióknak hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük. A szankciók akkor tekinthetők hatékonyaknak, ha képesek biztosítani az uniós jog betartását, arányosnak, ha megfelelően tükrözik a jogsértés súlyosságát és nem mutatnak túl a célkitűzések eléréséhez szükséges mértéken, és visszatartó erejűnek, ha kellően súlyosak ahhoz, hogy visszatartsák a jogsértések elkövetőit ugyanazon jogsértés megismétlésétől, vagy más potenciális elkövetőket ilyen jogsértések elkövetésétől.

3.3 A meglévő jogi keretben a tagállamok jelentős autonómiát élveznek a nemzeti szankciók megválasztása és alkalmazása terén. Ezt az autonómiát azonban ki kell egyensúlyozni az európai jog hatékony és következetes alkalmazása iránti igénnyel.

3.4 A pénzügyi szolgáltatások területén jelenleg létező európai irányelvek és rendeletek a szankciókra vonatkozó rendelkezéseknek alapvetően négy csoportját tartalmazzák:

- a szankciókivetési hatáskör koordinálása több tagállam között,
- a tagállamok számára az a kötelezettség, hogy megfelelő közigazgatási szankciók és intézkedések alkalmazásáról rendelkezzenek és biztosítsák, hogy ezek hatékonyak, arányosak és visszatartó erejűek legyenek. Általában nem tesznek különbséget a vizsgálati, megelőző és büntető intézkedések között,
- egy másik kategória meghatározott jogsértések szankcióit érinti,
- a negyedik csoport előírja a hatóságok számára, hogy bizonyos körülmények között tegyék közzé az intézkedéseket és a szankciókat.

3.5 A szankciórendszerek vizsgálatából kiderül, hogy ezek eltérőek az egyes tagállamokban. Ez több okra vezethető vissza: például a nemzeti jogrendszerek közötti eltérésekre, alkotmányos követelményekre, a nemzeti államigazgatás működésére és a (közigazgatási és büntető) bíróságok jogköreire.

3.6 A nemzeti szankciórendszerek különbségei és hiányosságai közül az Európai Bizottság az alábbiakat állapította meg:

- Néhány illetékes hatóság nem rendelkezik a szankcionálási hatáskörök fontos típusaival bizonyos jogsértések esetére.
- A közigazgatási pénzbeli szankciók (bírságok) szintje jelentősen eltér a tagállamok között, és néhány tagállamban túl alacsony.
- Eltérés áll fenn a nemzeti jogszabályokban előírt szankciók jellege (közigazgatási vagy büntetőjogi) tekintetében.
- A szankciók alkalmazásának szintje tagállamonként változó.

3.7 Az Európai Bizottság véleménye szerint az, hogy a szankciórendszerek alapvető szempontokban eltérnek, a pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó uniós rendelkezések be nem tartásához vezethet; valamint komolyan veszélyezteti a fogyasztók védelmét és a piac integritását, torzítja a belső piaci versenyt, kedvezőtlenül befolyásolja a pénzügyi felügyeletet és végső soron veszélyezteti a pénzügyi szektorba vetett bizalmat.

3.8 Az Európai Bizottság szerint a szankciórendszerek jobb összehangolása és nagyobb szigorú elengedhetetlen ahhoz, hogy elkerülhető legyen a pénzügyi piacok nem megfelelő működése. Ezért azt ajánlja, hogy vezessenek be közös minimumszabályokat a nemzeti szankciórendszerek minimális harmonizációjához. Ez utóbbiaknak a következőket kellene magukban foglalniuk:

- megfelelő adminisztratív szankciótípusok az alapvető rendelkezések megsértésére,
- a szankciók közzététele,
- megfelelő összegű (elég magas) közigazgatási bírságok,
- egyénekre és pénzügyi intézményekre egyaránt előírt szankciók,
- a szankciók kiszabásánál figyelembe veendő kritériumok,
- büntetőjogi szankciók kiszabásának lehetősége súlyosabb jogsértések esetén,
- megfelelő támogatási mechanizmusok a szankciók hatékony alkalmazásához.

4. Általános megjegyzések

4.1 Az EGSZB értékelése

4.1.1 Az EGSZB nagyon kedvezően értékeli az Európai Bizottság közleményét, amely összességében hatékonyabb szupranacionális jogszabályi keret kidolgozását szorgalmazza a pénzügyi intézetek és pénzügyi szereplők szabálysértéseinek feltárására, és közben újradefiniálja a nemzetközi tőkepiaci szabályokat.

4.1.2 A közlemény egybefogja a G20-ak (főként) washingtoni (2008), londoni (2009) és szöuli (2010) csúcsai konzolidált politikai álláspontjainak szellemiségét és az EU saját, a legfelsőbb intézményi szinten megfogalmazott álláspontjait (ilyen például a pénzügyi felügyeleti hatóságok létrehozása, a pénzügyi eszközök piacairól szóló irányelv reformja, a nagy kockázatú fedezeti alapokról szóló megállapodás stb.)

4.2 A szubszidiaritás elve

4.2.1 A közlemény – a szubszidiaritás elvének megfelelően – egyértelműen hangsúlyozza a nemzeti hatóságok elsődleges felelősségét arra vonatkozóan, hogy összehangolt és integrált módon eljárva ügyeljenek arra, hogy koherensen alkalmazzák a pénzügyi szolgáltatások terén elkövetett jogsértések szankcionálására szolgáló hatályos, illetve jövőbeli keretet, és hogy csak olyan szankciókra szorítkozzanak, melyek valóban a szóban forgó hatóságok jogkörébe tartoznak.

4.2.2 Ugyanakkor olyan „Európán belüli szabálysértésekre” is sor kerülhet, melyek elkövetői különböző tagállamokban aktívak, és ezzel az egész belső piacra kihatnak. Ebben az esetben:

- egyértelműen meg kell határozni, kinek a feladata a szankcionálási eljárás megindítása, hogy el lehessen kerülni a szankcionálási jogszabályok alkalmazása terén a legkedvezőbb határozatot hozó nemzeti hatóságok felkutatását (az ún. *forum-shopping*),
- bizonyos feltételek mellett feladatokat és felelősségi köröket kell delegálni más illetékes hatóságokhoz,
- eseti jelleggel, kivételesen felelősségi köröket kell átruházni az európai bankfelügyeleti hatóságokra, az adott eset függvényében.

4.2.3 A szupranacionális intézkedés indokolt, mivel olyan közigazgatási vagy büntetőjogi nemzeti szankciórendszerek szükséges konvergenciájáról van szó, melyek jelenleg egyrészt az összehasonlíthatóságot ellehetetlenítő, komoly hiányosságoktól szenvednek, másrészt pedig teljesen eltérő kritériumokkal dolgoznak. Minden tagállam maga dönt majd arról, hogy büntető- vagy közigazgatási eljárást indít-e, azonban be kell tartania az Európai Bíróság joggyakorlatában lefektetett ekvivalencia és hatékonyság elvét.

4.2.4 A felelősségi körök közigazgatási és jogi szervek közötti megosztását tiszteletben tartva a szóban forgó jogszabályi keret az olyan, az EU-ban már sikeresen alkalmazott jogi elvek végrehajtását hivatott elősegíteni, mint „a szennyező fizet” elve. Ez ebben az esetben arra van fenntartva, hogy arányosan szankcionálja az okozott kárt, és példát mutatva büntesse a pénzügyi visszaéléseket vagy azt a „méltányossági” gyakorlatot, amely a vizsgálati eljárásokra és a versenyellenes gyakorlatokat visszaszorító eljárásokra jellemző. Ez utóbbiak a miatt a különleges szerep miatt lényegesek, melyet a pénzügyi szervek munkatársai játszhatnak a visszaélések leleplezésében.

4.2.5 A szabálysértőkre kivetett szankciók és büntetések súlyossága, melynek egyébként minden esetben visszatartó erejűnek kell lennie, hogy megelőzze az egy demokratikus

társadalomban elfogadhatatlan bűncselekmények elkövetését, összeegyeztető kell, hogy legyen egy olyan kedvezményes elbárással, amelyben jelentősen csökkentik vagy elengedik a büntetést és a szankciókat azok esetében, akik együttműködnek a bűncselekménynek minősített tevékenységek leleplezésében vagy feltárásában.

4.2.6 Az EGSZB szerint az amerikai *Dodd–Frank* törvényben foglaltak szerinti feltárás vagy feljelentés jó intézkedés lehet a pénzügyi szolgáltatások belső piacának rendbetételéhez, működésének javításához. Ehhez gazdasági ösztönző programokat alkalmazó rendszert kellene kiépíteni azok számára, akik a pénzügyi felügyeleti szerveknél jelentik az ilyen pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó szabályok megsértését.

4.2.7 Ehhez fel kell számolni bizonyos, egyes tagállamokban még mindig meglévő jogszabályi akadályokat, melyek az állítólagos üzleti titkok védelmére hivatkozva gátolják az ilyen intézkedéseket. Fel kell számolni továbbá az olyan titoktartással kapcsolatos akadályokat is, melyek kárt okozhatnak a feljelentőnek, és érdekvédelmi programok segítségével minden esetben garantálni kell a dolgozók védelmét.

4.2.8 Ebből a szempontból a pénzmossásról szóló hatályos irányelv már rendelkezik arról, hogy méltányosan kell bánni azokkal a pénzügyi dolgozókkal, akik gyanús ügyleteket jelentenek, illetve védeni kell őket az esetleges munkahelyi vagy másmilyen megtorlásokkal szemben.

4.3 A közleményből kimaradt szempontok

4.3.1 A közleményt vizsgálva ugyanakkor megállapítható, hogy az Európai Bizottság által említett szabálysértések általában egyének, természetes és jogi személyek cselekményeire vonatkoznak, akik közigazgatási vagy büntetőjogi úton felelősségre vonhatók. Ilyen értelemben nem veszi figyelembe a hatóságok által elkövetett csalárd és gondatlan cselekményeket, különösen azokat, akik szabályozási és felügyeleti jogosítványokkal rendelkeznek a pénzügyi piacokon, melyek nem megfelelő működése pedig adott esetben komoly károkat okozhat a belső piacon és a fogyasztói érdekek terén.

4.3.2 Ez a helyzet például az úgynevezett láthatatlan akadályok szükségszerű felszámolása terén is. Olyan kikérülhetetlen akadályokról van szó, melyek gátolják az alapvető gazdasági szabadságjogok gyakorlását (például egy hitelintézet vagy biztosító vezetői alkalmasságának megállapítására vonatkozó döntéshozatali jogkörökkel való visszaélés,⁽³⁾ vagy az egy pénzügyi intézmény befolyásoló részesedéssel rendelkező részvényeseinek összeférhetetlenségéről szóló döntés⁽⁴⁾ stb.).

4.3.3 Azokban a tagállamokban, ahol most még nincsenek ilyenek, belső szabályozásokat is ki kellene dolgozni az olyan pénzügyi szervezetek tisztviselőinek felelősségét hangsúlyozandó, melyek a rendszerben betöltött szerepük miatt könnyen felmérhetetlen károkat okozhatnak a pénzügyi piacok stabilitásában, illetve óvatlan vagy csalárd magatartásukkal megkárosíthatják a fogyasztókat.

⁽³⁾ A 2006/48/EK tanácsi és európai parlamenti irányelv 11. cikke, 2006. június 14., HL L 177., 2006.6.30., 1. o.

⁽⁴⁾ A 2007/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 12. cikke, 2007. szeptember 5., HL L 247., 2007.9.21., 1. o.

4.3.4 Enyhe kifejezéssel élve indokolatlan, hogy jelenleg bármely – akár a piac szempontjából jelentéktelen – pénzügyi intézmény alkalmazottja komoly büntetésre számíthat korrupció, csalás vagy pénzmosás elkövetése miatt, ugyanakkor – ahogy erre egyes tagállamokban sor is kerül – a szóban forgó pénzügyi szabálysértésekből eredő károkért felelős vezetői adott esetben kijátszhatják a büntető vagy közigazgatási szankciókat. Ebből arra következtethetünk, hogy a vállalatirányítás nagyon gyengén működik.

4.4 Viszonosság

4.4.1 Ebben az értelemben a közlemény túlzottan „európa-központú” megközelítésből indul ki, amikor „Európán belüli” helyzetekre összpontosít, és nem vizsgálja meg a harmadik országok pénzügyi intézményeinek tevékenységeit. Ezek is befolyásolhatják ugyanis a belső piac működését a tőkepiacok nyitottsága és amiatt, hogy olyan eltűrt/elfogadott módszereknek köszönhetően, mint a közös vállalkozások („joint-ventures”) vagy a „leapfrogging”, az ilyen intézmények a letelepedés szabadságát kihasználva viszonylag könnyen működhetnek.

4.4.2 Mindenesetre mivel nincs olyan közös rendszer, amely megkönnyítené a viszonosság politikáját harmadik országokkal a pénzügyi szolgáltatások terén, a nemzeti hatóságoknak ugyanolyan hatékony és vitathatatlan felügyeleti mechanizmusokat és szankciókat kellene érvényesíteniük a harmadik országok pénzügyi intézményeivel szemben is.

4.4.3 Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy vegye számba, hogy milyen lehetséges eszközökkel tudná gátolni azokat a csalárd pénzügyi tevékenységeket, melyek kiindulópontja vagy célországa valamilyen adó- vagy pénzügyi paradicsomban van, és amelyek olyan tőkemozgásokra is kiterjednek, melyek befolyásolják a belső piac működését.

4.4.4 Ebben a tekintetben az EGSZB aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy az Európai Bizottság nem fordít figyelmet azokra a szempontokra, amelyek a pénzügyi jogszabályokat sértő és ezért büntetendő cselekmények nyomon követésére vonatkoznak, abban az esetben, amikor ezeket egy harmadik ország területén követik el, vagy az adott országokban székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyek közvetlen vagy közvetett felelősségi körébe tartoznak.

4.5 Egyes technikai jellegű szempontokkal kapcsolatban az alábbiakat kell megjegyezni:

4.5.1 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy a „szankciók” kifejezést olyan széles körűen kell értelmezni, hogy az magában foglalja mind az adóterhekkel kapcsolatos közigazgatási intézkedéseket, mind pedig a jogszerűség visszaállítására szolgáló intézkedéseket, az elkobzást, a vezetőket eltiltását, a hatálytalanító szankciókat (mint például az engedélyek visszavonását) és pénzbüntetéseket, számos visszatartó erejű és más hasonló szankciót.

4.5.2 Valamennyi szankcionálási eljárásnak legalább a következő elvekre kell épülnie: törvényesség, tipikusság, bűnösség, a

visszamenőlegesség tilalma, a *reformatio in peius*, az ártatlanság védelme, arányosság, *non bis in idem* (nem lehet valakit kétszer ugyanazért elítélni), elévülés, az eljárás időbeli korlátozása, illetve ideiglenes felfüggeszthetősége és a fellebbezés lehetősége mint a megfelelő jogsegély megszerzésének módja.

4.5.3 Ajánlatos lenne nagyobb szerepet szánni a szabálysértőkre kivetett büntetések nyilvános közzétételének és széles körű megismertetésének úgy, hogy a nemzeti közlönyökben történő logikus megjelentetés mellett – az ügy súlyától függően – az EU Hivatalos Lapjában is közzé lehetne tenni a kiszabott büntetéseket, vagy más írott sajtóorgánumban, illetve más tömegtájékoztatói eszköz révén, például internetes portálokon. Ezek költsége az elkövetőt kell, hogy terhelje.

4.6 Az új eszköz elemei

4.6.1 Az EGSZB szerint sokat segítené a hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciórendszer létrehozása mint cél elérésében, ha pontosítanák, hogy az Európai Bizottság milyen típusú jogi eszközt kíván majd elfogadni.

4.6.2 Bár egy rendelet elfogadása lenne az ideális, nem lenne szabad semmilyen mozgásteret hagyni annak alkalmazásában, és az uniós jog jelenlegi alakulásának fényében talán mégsem ez lenne a legmegfelelőbb eszköz.

4.6.3 Az EGSZB szerint hatékonyabb lenne egy keretirányelv, még ha az Európai Bizottság úgy is gondolja, hogy minimális harmonizációt kellene elérni. Ebben az esetben a keretirányelv előírásai megfelelően egyértelműek kell hogy legyenek, rendelkezései pedig pontosak és feltétel nélküliek, hogy az Európai Bíróság joggyakorlatával összhangban közvetlen hatást érjenek el. Az irányelvnek nagyon részletes rendelkezéseket kell tartalmaznia, így garantálva a kitűzött közérdekű célok biztos megvalósulását.

4.6.4 Gazdasági jellegű szankciók esetén mindig figyelembe kell venni azt az elvet, hogy az elkövetőnek nem szabad hasznot húznia a jogsértésből, és olyan közös módszereket kell kidolgozni, amelyekkel kiszámolható a szóban forgó jogtalan haszon visszatérítésének mértéke. Ezt a kiszabott pénzbüntetés mellett kell kiegészítő intézkedésként előírni.

4.6.5 A kiszabandó szankciók mellett tervbe kellene venni az illegális bevételek elkobzását és a büntetőjogi kártérítést. Ezeket az összegeket – ahogy azt az EGSZB már korábban is szorgalmazta ⁽⁵⁾ – az egyes tagállamok prioritásainak függvényében egy, a kollektív keresetek támogatására szolgáló alapba kellene befizetni, amely megkönnyítené, hogy fogyasztói szövetségek vagy más legitím érdekű szervezetek kollektív kártérítési vagy kártalanítási kereseteket nyújtsanak be. Ennek érdekében az EGSZB arra emlékezteti az Európai Bizottságot, ⁽⁶⁾ hogy el kell fogadni a kollektív keresetek harmonizációjának szupranacionális szabályozását, hogy biztosított legyen a fogyasztók gazdasági érdekeinek magas szintű védelme.

⁽⁵⁾ Lásd az 1. lábjegyzetet.

⁽⁶⁾ Lásd a 2. lábjegyzetet.

4.6.6 Egyéb körülmények, melyeket a szankciók kivetésekor figyelembe kell venni: az elkövetők személyes körülményei, a jogsértés súlyossága, az elkövető anyagi helyzetének stabilitása, együttműködési készsége, a jogsértés időtartama, a jogsértésnek a fogyasztók és felhasználók jogaira és legitím érdekeire vagy más gazdasági szereplőkre gyakorolt hatása.

4.7 A Lisszaboni Szerződés és a fogyasztók

4.7.1 Az Európai Bizottság komolyan számításba veszi ugyan a pénzügyi szolgáltatások igénybevevőinek helyzetét, és többek között utal arra, hogy valamennyi Unión belüli intézményben be lehetne vezetni a kollektív kártérítési kereseteket (amit egyébként több véleményében már maga az EGSZB is szorgalmazott), ugyanakkor passzív megközelítéssel kezeli ezt, a tisztességtelen és jogtalan gyakorlatok elleni védelemből, illetve az ilyenek visszaszorításából kiindulva.

4.7.2 A Lisszaboni Szerződés alkalmazása kapcsán, amelyben a demokratikus részvétel elve az Unión belüli demokrácia egyik alapelemeként jelenik meg, rendelkezni kellene a fogyasztók és legrepresentatívabb szervezeteik részvételéről.

4.7.3 Az elfogadásra váró jövőbeli szankciós keretben rendelkezni kellene olyan intézkedésekről, melyekkel garantálható a fogyasztói szervezetek szerepének megerősítése ezen a területen. Egyéb módszerek mellett elő kellene irányozni állandó kommunikációs csatornák létrehozását az Európai Parlament, az Európai Bizottság, az EGSZB és az említett szervezetek között, és garantálni kellene közpénzből történő finanszírozásukat, hogy már előre biztosítani lehessen a megfelelő működést.

Ennek révén már előre figyelmeztetni lehetne a pénzügyi piacok stabilitása szempontjából veszélyt jelentő helyzetekre, és meg lehetne könnyíteni olyan megfelelő szabályozások kidolgozását, amelyek képesek követni a piaci termékek és gyakorlatok gyors változását, illetve figyelembe veszik azt, hogy a pénzügyi intézetekre kivetett szankciók milyen hatással járnak az ügyfelekre.

4.7.4 Ezzel és az ágazat szabályainak megsértéséből adódó károkkal szembeni védelmet és ezek visszaszorítását célzó módszerrel együtt olyan preventív jellegű módszer érhető el, amelyik sokkal hatékonyabbnak bizonyulhat.

4.7.5 Az EGSZB szerint fontos, hogy létrehozzuk a pénzügyi szolgáltatások fogyasztóinak védelmére szolgáló európai ügynökséget, és megismétli, ⁽⁷⁾ hogy fontolóra kellene venni, hogy Európában is létrehozzunk egy olyan hatóságot, melyet az Egyesült Államokban a *Dodd–Frank törvény* hívott életre (Bureau of Consumer Financial Protection).

4.7.6 Következésképpen az EGSZB azt javasolja az Európai Bizottságnak, hogy a jövőbeli javaslat előkészítésének szakaszát kihasználva dolgozza ki vagy vizsgálja felül azokat a tanulmányokat, amelyek a pénzügyi szolgáltatások igénybevevőinek védelmére vonatkozó bevált európai gyakorlatokról szólnak, és amelyek alapján olyan jogi eszközöket lehet létrehozni, amelyek biztosítják a pénzügyi szolgáltatások valamennyi igénybevevőjének magas szintű védelmét. A pénzügyi szolgáltatások igénybevevőinek e magas szintű védelme az Alapjogi Chartában előírányzott megbízás, amelynek címzettje az Európai Unió valamennyi intézménye.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 16-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ HL C 107, 2011.4.6., 21. o.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Zöld könyv – Kevesebb bürokrácia a polgárok számára: A közokiratok szabad áramlásának és az anyakönyvi okmányok joghatásai elismerésének elősegítése

(COM(2010) 747 végleges)

(2011/C 248/19)

Előadó: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

2010. december 14-én az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikkének értelmében az Európai Bizottság úgy határozott, hogy kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő témában:

Zöld könyv – Kevesebb bürokrácia a polgárok számára: A közokiratok szabad áramlásának és az anyakönyvi okmányok joghatásai elismerésének elősegítése

COM(2010) 747 végleges.

A bizottsági munka előkészítéséért felelős „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2011. május 26-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a június 15-i ülésnapon) 127 szavazattal 2 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB kedvezően fogadja az Európai Bizottság zöld könyvét, és elismeri, hogy elő kell segíteni a közokiratok szabad áramlását az egész Európai Unióban, mivel a fennálló akadályok megszüntetése révén ez megkönnyíti az uniós polgárok életét, és segíti őket jogaik hathatósabb érvényesítésében.

1.2 Az EGSZB támogatja, hogy az Európai Bizottság kezdeményezést tett a közokiratok szabad áramlásának megkönnyítésére, mivel ez a gazdasági és szociális jogok érvényesülésének javítása által az uniós polgárság kiteljesítését szolgálja.

1.3 Az EGSZB úgy véli, hogy az anyakönyvi okmányokkal kapcsolatban az Európai Bizottságnak:

- létre kellene hoznia az európai anyakönyvi tanúsítványok szupranacionális, fakultatív rendszerét;
- meg kellene tennie a szükséges lépéseket a kollíziós szabályok harmonizációjának megvalósítása érdekében, valamint
- a fentiek elvégzése során az anyakönyvi okmányokra vonatkozó minimumkövetelmények meghatározása révén be kellene vezetnie a kölcsönös elismerést, valamint konszenzust kellene elérnie az uniós szintű általános érvényesség vélelméről, miután bizonyosságot nyert, hogy az illetékes hatóság jogszerűen bocsátotta ki őket.

1.4 Az EGSZB ezért arra kéri a többi intézményt és illetékes szervet, hogy haladéktalanul nyújtsanak támogatást az Európai

Bizottság erre irányuló javaslatának, hogy lehetőleg még a jelenlegi jogalkotási időszak alatt elfogadásra kerüljenek az idevonatkozó szupranacionális szabályok.

1.5 Ezért érdemes támogatni az olyan szabványos – például a CIEC által használt modelleket követő –, többnyelvű adminisztratív okiratok általános bevezetését, amelyeknek számos előnye volna, többek között a célországban nem kellene őket lefordíttatni.

2. Bevezetés

2.1 Azok az adminisztratív formások, amelyeknek elvégzésére szükség van ahhoz, hogy a közokiratok a kibocsátás helye szerinti tagállamon kívül is felhasználhatóak legyenek – alapvetően a hitelesség igazolása vagy a dokumentum hiteles fordításának benyújtása –, jelentős időbeli és anyagi ráfordítást követelhetnek meg az érintettől.

2.1.1 E nehézségek egyrészt a polgárok azon kötelezettségére vezethetők vissza, miszerint egy másik tagállam hatóságainak olyan közokiratokat kell bemutatniuk, amelyek hitelt érdemlően bizonyítják, hogy az érintett egy adott jog kedvezményezettje vagy valamely kötelezettség alá esik. E dokumentumok jellege rendkívül különböző lehet. Így szó lehet többek között adminisztratív dokumentumokról, közjegyzői okiratokról, anyakönyvi kivonatokról, különféle szerződésekről és bírósági határozatokról.

2.1.2 A külföldön használni kívánt közokiratok eredetiségének igazolását „hitelesítésnek” nevezik. A szokásos eljárás szerint a dokumentumot hitelesítenie kell a kibocsátási hely szerinti tagállam illetékes hatóságának, majd azt követően azon állam nagykövetségének vagy konzulátusának, ahol felhasználásra kerül. Ennek egyszerűbb módja az ún. „Apostille” tanúsítvány kiadása, ebben az esetben a dokumentumot kibocsátó állam egy eredetiségi tanúsítványt is kiállít.

2.1.3 A Stockholmi Program keretében ⁽¹⁾ az Európai Tanács felkéri az Európai Bizottságot, hogy folytassa a szabad mozgáshoz való jog teljes körű gyakorlásának biztosítására irányuló tevékenységét. Ezzel összefüggésben a Stockholmi Program cselekvési terve két jogszabályjavaslatot helyez kilátásba:

- a dokumentumok szabad áramlása a tagállamok közötti hitelesítési kötelezettség eltörlésének köszönhetően, és
- egyes anyakönyvi okmányok joghatásainak elismerése annak érdekében, hogy egy adott tagállamban odaítélt jogállást ugyanolyan jogi következményekkel ismerjenek el a többi tagállamban is.

3. Az Európai Bizottság zöld könyve

3.1 Az Európai Bizottság konzultációt kezdett a közokiratok szabad áramlásával és az anyakönyvi okmányok joghatásai elismerésével kapcsolatos kérdésekről.

3.2 A közokiratok

3.2.1 Az Európai Bizottság eszmecserét kíván indítani mindazon közokiratokról, amelyek tekintetében adminisztratív formások elvégzésére van szükség ahhoz, hogy a kibocsátás helye szerinti tagállamon kívül is felhasználhatóak legyenek. E formások közé tartozik a hitelesség igazolása vagy a dokumentum hiteles fordításának benyújtása. A felsorolt dokumentumok közös vonása, hogy azok mindegyike egy adott esemény hatóság általi írásos bizonyítékát képezi.

3.2.2 Jelenleg az uniós tagállamokban a közokiratokkal kapcsolatos adminisztratív formásokat – ideértve a hitelesítést és az Apostille tanúsítványt – erősen töredezett jogi keret jellemzi, amely több forráson alapul. E források nevezetesen a következők:

- az egymástól meglehetősen eltérő nemzeti jogszabályok;
- számos több- vagy kétoldalú nemzetközi egyezmény, amelyet változó és ugyanakkor korlátozott számú ország erősített meg, és nem alkalmas arra, hogy az európai polgárok szabad mozgásának biztosításához szükséges megoldásokat kínáljon;
- széttagolt uniós jog, amely a felmerülő kérdéseknek csak egyes vonatkozásaira tér ki.

3.3 A közokiratok tagállamok közötti áramlásának megkönnyítésére javasolt lehetséges megoldások

3.3.1 Az adminisztratív formások eltörlése:

A zöld könyv a hitelesítés és az Apostille tanúsítvány megszüntetését javasolja az összes közokirat vonatkozásában, ezáltal lehetővé téve a közokiratok szabad áramlását.

3.3.2 Az illetékes nemzeti hatóságok közötti együttműködés:

3.3.2.1 Amennyiben komoly kétely merül fel egy dokumentum hitelességét illetően, vagy egy adott okirat valamely

tagállamban nem létezik, az illetékes nemzeti hatóságok a szükséges információk cseréje útján próbálhatják megtalálni a megfelelő megoldást.

3.3.2.2 Az e-Justice internetes portál tájékoztatást nyújthat a polgároknak az anyakönyvi okmányok meglétéről és azok jogi vonatkozásairól; de meg lehetne vizsgálni annak lehetőségét is, hogy a polgárok egy biztonságos rendszeren keresztül elektronikus úton igényelhessék és kaphassák meg anyakönyvi okmányaikat.

3.3.3 A közokiratok fordításának korlátozása

Számos közigazgatási ágazatban a fakultatív szabvány formanyomtatványok bevezetését is mérlegelni lehetne – legalábbis a leggyakoribb közokiratok vonatkozásában, aminek köszönhetően megoldható lenne a fordítás előírásának problémája, illetve költségeket lehetne megtakarítani.

3.3.4 Az európai anyakönyvi tanúsítvány:

E tanúsítvány mellett a tagállamok nemzeti anyakönyvi okmányai is megmaradnának, hiszen a tanúsítvány nem kötelező, hanem fakultatív lenne. A tervek szerint a tanúsítvány formátumát és az azon szereplő információkat egy egységes okirat, az európai tanúsítvány bevezetésével szabványosítják.

3.4 Az anyakönyvi okmányok joghatásainak kölcsönös elismerése:

3.4.1 Az anyakönyvi okmányok olyan, hatóság által kiállított írásos dokumentumok, amelyek az egyes polgárok életében bekövetkező eseményeket – például a születést vagy a leszármazást – rögzítik.

3.4.2 Lehetővé kell tenni a személyi jogállásra vonatkozó helyzet folytonosságának és állandóságának biztosítását a szabad mozgáshoz való jogát gyakorló valamennyi európai polgár számára, valamint azt, hogy az anyakönyvi okmány által megállapított jogállás előidézhesse a belőle eredő joghatásokat.

3.4.3 Felvetődik a kérdés egy olyan uniós fellépés szükségességéről, amelynek célja, hogy nagyobb jogbiztonságot nyújtson az európai polgároknak a személyi jogállással kapcsolatos ügyekben, valamint megszüntesse azon akadályokat, amelyekkel a polgár egy adott tagállamban megállapított jogi helyzetnek egy másik tagállamban való elismertetése kapcsán szembesül.

3.4.4 A másodlagos jogban ⁽²⁾ foglalt uniós rendelkezések még most is igen célzottak, és továbbra sem léteznek jogszabályok a személyi jogállás tekintetében egy adott tagállam által megállapított jogi helyzet másik tagállamban történő elismeréséről. Emellett az Unió nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a tagállamok családjogra vonatkozó anyagi jogi szabályaita beavatkozzék, hiszen az Európai Unió működéséről szóló szerződés semmilyen jogi alapot nem biztosít ilyen megoldások megvalósítására.

⁽¹⁾ COM(2004) 401 végleges.

⁽²⁾ A 2201/2003/EK rendelet 21. cikkének (2) bekezdése.

3.4.5 E problémák orvosolására az Európai Bizottság három szakpolitikai lehetőséget javasol:

3.4.5.1 Segítségnyújtás a tagállamoknak a gyakorlati megoldások keresésében:

Az Európai Unió elsődleges feladata ezen a téren az, hogy segítse a nemzeti hatóságokat a hatékonyabb együttműködésben.

3.4.5.2 Automatikus elismerés:

Az ilyen elismerésre a meglévő jogszabályok harmonizációja nélkül kerülne sor, és semmilyen változtatást nem tenne szükségessé a tagállamok jogrendszerében, ami azt jelentené, hogy minden tagállam a kölcsönös bizalom elve alapján elfogadja és elismeri a más tagállamokban megállapított jogi helyzet joghatásait.

3.4.5.3 A kollíziós szabályok harmonizációján alapuló elismerés:

Egy uniós szinten kialakított közös „szabályrendszer” létrehozásáról lenne szó, amelynek célja az lenne, hogy biztosítsa azt a jogot, amelyet a határokon átnyúló helyzetekben valamely személyi jogállással kapcsolatos esemény bekövetkeztekor kellene alkalmazni.

4. Általános megjegyzések

4.1 Az Európai Bizottság zöld könyve jogalkotási szempontból indokolt, mivel a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség működése tökéletesítésre és elmélyítésre szorul, és erősíteni kell e térség kapcsolatát az egyéneket uniós polgárként és az alapvető gazdasági szabadságok értelmében megillető jogok gyakorlásával.

4.2 Ezért az EGSZB örömmel fogadja az Európai Bizottság kezdeményezését, amely a Lisszaboni Szerződés óta az EUSZ-ben és az EUMSZ-ben lefektetett alkotmányos alapelvekkel és értékekkel, valamint az Unió célkitűzéseivel összhangban előtérbe helyezi azt a jogi szemléletet, amely megerősíti az egyének szerepét az európai integrációs folyamatban.

4.3 Következésképpen az Unió intézményeinek és szerveinek feladata az, hogy tagállamainak állampolgárai, és általában minden magánszemély számára – a Szerződések és a hatályos joganyag által szabott határok keretein belül – megkönnyítsék az őket megillető jogok és szabadságok lehető legszélesebb körű gyakorlását.

4.3.1 Az EUSZ 9. cikkében lefektetett elvvel összhangban ez méltányosabb bánásmódot eredményezne, és segítene megszüntetni a nevezett jogok és szabadságok gyakorlása előtt álló, a közrend védelmével nem indokolható akadályokat, amelyek gyakran pusztán bizonyos csoportok érdekeit védik (azaz a köztisztviselők, a közjegyzők, a nyilvántartók esetleges beavatkozása áll mögöttük), vagy az uniós tagállamok szuverenitásukhoz való túlzott ragaszkodását takarják.

4.4 Az adminisztratív vagy nyelvi formáságokból eredő akadályok felszámolására a jövőben meghozandó intézkedések elfogadásához azonban alaposan meg kell vizsgálni azok anyagi hatályát, mivel ezekből eredően az egyének számára hasznos, kívánatos hatások – az adminisztratív akadályok és terhek, valamint a költségek megszüntetése és az, hogy az érintett személyek sokkal hamarabb fel tudják használni a közokiratokat a kiállító országon kívül – mellett súlyos jogviták merülhetnek fel az okiratok hatásaival kapcsolatban olyan kényes kérdésekben, mint a személyi jogállás.

4.5 E vizsgálat során külön elemezni kell, hogy a nevezett intézkedések megvalósíthatóak-e, figyelembe véve egyrészt a pusztán eljárási és nyelvi kérdéseket érintő szempontokat, másrészt pedig az érdekeltek jogállásával kapcsolatos, lényegbevágóbb kérdéseket.

4.6 A többek között a szabad mozgásra, tartózkodásra, letelepedésre és szolgáltatásnyújtásra, valamint a munkavállalók belső piacon belüli szabad mozgására vonatkozó jogok teljes körű gyakorlásához olyan szupranacionális mechanizmusokat és szabályokat kell elfogadni, amelyek a közokiratok hitelesítésével kapcsolatos adminisztratív formáságokat kiküszöbölik, vagy igen konkrét helyzetekre korlátozzák.

4.6.1 A közokiratot kiállító hatóságon kívüli egyéb tagállami hatóságok beavatkozása gyakran az uniós joggal összeegyeztethetetlen érdekekből fakad, és diszkriminatív bánásmódot és indokolatlan terheket okoz a magánszemélyek számára.

4.6.2 A közrend és a tagállamok pénzügyi érdekeinek védelme természetesen a polgárok számára kisebb terhet jelentő és főként az uniós jog által számukra garantált jogokat nem sértő módszerekkel is biztosítható. Amennyiben komoly kétely merül fel egy dokumentum hitelességét illetően, vagy egy adott okirat valamely tagállamban nem létezik, az illetékes nemzeti hatóságok információt cserélnek és megoldást keresnek.

4.6.2.1 Ezzel kapcsolatban azonban az EGSZB hangsúlyozza, hogy véleménye szerint a közhatalóságoknak kötelessége minden lehetséges eszközzel megkönnyíteni a polgárok számára az összes olyan közokirat nemzetközi érvényesítését, amely az Unió által elismert jogok és szabadságok gyakorlásához szükséges személyi jogállást vagy helyzetet igazol.

4.6.3 Az Unión belül számos példát lehet erre hozni:

— a személyi jogállással foglalkozó tisztviselők közötti adminisztratív együttműködés, amely a 3. sz. CIEC-egyezmény⁽³⁾ tizenegy szerződő államában folyik, kiváló eredményekkel, ezért az EGSZB arra biztatja az összes uniós tagállamot, hogy írják alá az egyezményt az idevonatkozó szupranacionális szabályok valószínű elfogadásának előkészítő lépésként;

— a szakmai képesítésekkel kapcsolatos információcseré az elektronikus belső piaci információs rendszer (IMI) révén;

⁽³⁾ Az egyezmény értelmében amikor a személyi jogállással foglalkozó tisztviselő egy házasságkötést a házassági anyakönyvbe bejegyeztet, arról egy formanyomtatvány segítségével tájékoztatja a leendő házastársak születési helye szerint illetékes személyi jogállással foglalkozó tisztviselőt.

— a „végrehajthatóvá nyilvánítási eljárás” fokozatos automatikussá tétele vagy megszüntetése az elektronikus eljárások (e-igazságszolgáltatás stb.) általános elterjedése keretében.

4.6.3.1 E tapasztalatok fényében logikusnak tűnik, hogy az Európai Bizottság a zöld könyvben foglalt, a közokiratok szabad áramlására vonatkozó jogalkotási javaslatát más kezdeményezésekhez, például a „Digitális Európához” vagy az „e-2020”-hoz kösse. Az EGSZB megítélése szerint ez kiváló alkalom volna egy olyan népszerűségi-nyilvántartási hálózat létrehozásának ösztönzésére, amely az összes adminisztratív eljárást egyszerűsítve előmozdítaná annak az elvnek az érvényesülését, hogy az okiratokat csak egyszer kelljen benyújtani.

4.6.3.2 Az EGSZB szerint meg lehetne vizsgálni annak lehetőségét, hogy rövid távon létrehozzanak egy olyan elektronikus adatbázist, amely a tagállamok által leggyakrabban kiállított közokiratok mintáit tartalmazná. Az adatbázist az Európai Bizottság kezelné, célja pedig az lenne, hogy az EU egész területén megkönnyítse a közokiratok kölcsönös elismerését és azt, hogy a tagállamok automatikusan egyenértékűként kezeljék ezeket a saját hivatalos nyelvükön meglévő, azonos tartalmú dokumentumokkal.

4.6.4 Emellett más uniós szakpolitikai területeken szerzett tapasztalatok is azt bizonyítják, hogy az azonos vagy hasonló formátumban, technikával és anyagokból készülő okiratok használata lehetséges. Erre jó példa az európai útlevel,⁽⁴⁾ vagy az EUMSZ 20. cikke (2) bekezdésének jelenlegi c) pontjában szereplő segítségnyújtással kapcsolatos okiratok; a különféle kategóriájú, gépkocsikra és motorkerékpárokra érvényes vezetői engedély szabványmodellje stb.

4.6.5 Ezért érdemes támogatni az olyan szabványos – például a CIEC által használt modelleket követő –, többnyelvű adminisztratív okiratok általános bevezetését, amelyeknek számos előnye volna, többek között a célországban nem kellene őket lefordítani.

4.7 A szorosabb adminisztratív együttműködés és a minden tagállamban érvényes okiratok kibocsátása egy ha nem is a kölcsönös elismerésen, de kölcsönös bizalmon alapuló környezetben bizonyosan megvalósítható célkitűzés, és egyértelműen kívánatos ahhoz, hogy egyszerűbbé váljon az említett uniós polgárjogok és alapvető gazdasági jogok gyakorlása. A minden tagállamban teljes körűen alkalmazandó uniós jogszabályok elfogadása az EU hatáskörébe tartozó intézményi feladat, és szükséges az integráció elmélyítéséhez.

4.8 A személyi jogállás okirattal való igazolásának kérdése azonban bonyolultabb kérdéseket is felvet, ami miatt számos különböző jogalkotási politikai lehetőséget is meg kell vizsgálni.

4.8.1 Arra a problémára kell közös megoldást találni, akár egy európai anyakönyvi tanúsítvány formájában, hogy jelenleg az egyes illetékes tagállami hatóságok által kiállított anyakönyvi

okiratok az egyes magánéleti jogállásokat nem egyformán kezelik, illetve e helyzetek joghatásai az érintett államokban nem teljes mértékben kérhetők számon.

4.8.2 Az uniós tagállamok eltérő jogi, kulturális és vallási hagyományai miatt az egyes polgárok jogi helyzete egyenlőtlen. Ez olyan jelentős különbségeket eredményez, hogy például egyik tagállamban a házasságkötéshez igazolni kell, hogy házasságnak nem áll fenn akadálya, máshol meg elismerik az egyneműek közötti házasságot, változtatható a vezetéknevek sorrendje, vagy nemváltoztatás esetén az új nem is bejegyezhető.

4.9 Tekintettel arra, hogy ezen a területen jelenleg a tagállamok rendelkeznek hatáskörrel, hogy a Lisszaboni Szerződés nem kínál konkrét jogalapot a kérdés jogharmonizációjával kapcsolatos nemzetek feletti fellépést illetően, illetve az EUMSZ vízumokról és egyéb rövid távú tartózkodási engedélyekről szóló 77. cikkének (3) bekezdésével ellentétben nem rendelkezik olyan esetekről, amikor a Szerződések nem biztosítottak hatáskört uniós fellépésre, szigorúan ügyelni kell a szubdiarítás elvének tiszteletben tartására.

4.10 Következésképpen abban az esetben, ha az EUMSZ 81. cikkének (1) bekezdésében foglalt általános rendelkezés alapján valamilyen szupranacionális jogszabály révén esetleg alkalmazni kívánnák a kölcsönös elismerés elvét, az EUMSZ 81. cikkének (3) bekezdésében említett különleges jogalkotási eljárás fényében kellene eljárni, a nemzeti parlamentek szükség szerű bevonásával.

4.10.1 Ezért nem volna helyes részletes elemzést, illetve megkülönböztető súlyozást végezni az Unió által követhető jogi lehetőségekről annak alapján, hogy milyen személyi jogállásra vonatkozó helyzetet kívánnak elismerni, mivel valószínűleg ez a leszármazás, az örökbefogadás vagy a vezetéknevek sorrendjének megváltoztatása esetén jobban alkalmazható, mint egy házasságkötés elismerése esetén.

4.10.2 Egy szóval az Unió bármely jogi lehetőséget választja is, és bármilyen hosszú ideig tart is ennek bevezetése, a személyi jogállásuk vagy egy erről szóló tanúsítvány hatásainak elismerését kérő polgárok érdekében olyan kötelező érvényű európai előírásokat vagy iránymutatásokat kell kidolgozni, amelyek segítenek a tagállamok illetékes hatóságainak abban, hogy koherens, rugalmas és nemzetiség alapján nem diszkriminatív megoldásokat találjanak.

4.11 Mivel a közokiratok szabad áramlásának előmozdítása nem tűr halasztást, a tagállamoknak és az uniós intézményeknek támogatniuk kell az Európai Bizottság erre, illetve az európai anyakönyvi tanúsítványok fakultatív szupranacionális rendszerének létrehozására irányuló kezdeményezéseit, megtéve a szükséges lépéseket kollíziós szabályok harmonizációja felé, közben pedig be kellene vezetnie a kölcsönös elismerést az anyakönyvi okmányokra vonatkozó minimumkövetelmények meghatározása révén, valamint konszenzust kell elérnie az uniós szintű általános érvényesség vélelméről, miután bizonyosságot nyert, hogy az illetékes hatóság jogszerűen bocsátotta ki őket.

(4) HL C 241., 1981.9.19. és HL C 179., 1982.7.26.

4.12 A közokiratok szabad áramlására vonatkozó jövőbeli uniós intézkedések lehető maximális hatékonyságának biztosítása érdekében az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja meg, jövőbeli jogszabályjavaslatainak alkalmazási köre kiterjeszthető-e az európai gazdasági térség állampolgáira, valamint az olyan harmadik országokra, amelyekkel az EU hatályos társulási megállapodást kötött (az uniós polgárokkal való kölcsönösség rendszerében), továbbá az olyan, hosszú távú tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli polgárokra, akik egy uniós tagállamban jogszerűen letelepedtek vagy állandó lakhellyel rendelkeznek.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a 89/666/EGK, a 2005/56/EK és a 2009/101/EK irányelvnek a központi nyilvántartások, a kereskedelmi nyilvántartások és a cégjegyzékek összekapcsolása tekintetében történő módosításáról

(COM(2011) 79 végleges – 2011/0038 (COD))

(2011/C 248/20)

Előadó: **PÁSZTOR Miklós**

2011. március 8-án az Európai Parlament és 2011. március 16-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 50. cikkének (2) g) bekezdése alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a 89/666/EGK, a 2005/56/EK és a 2009/101/EK irányelvnek a központi nyilvántartások, a kereskedelmi nyilvántartások és a cégjegyzékek összekapcsolása tekintetében történő módosításáról

COM(2011) 79 végleges – 2011/0038 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2011. május 26-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a 2011. június 15-i ülésnapon) 144 szavazattal 2 ellenében, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB üdvözli az irányelv megjelenését, amely fontos előrelépés az egységes piac fejlesztésében. A kereskedelmi vállalkozások, a munkavállalók, fogyasztók és az európai állampolgárok számára lehetővé válik tágabb céljaik elérése, amelyet az Európa 2020 és az Európai kisvállalkozói intézkedéscsomag is megfogalmaz. A tervezet jelen formájában azonban csak néhány alapvető kívánalmat teljesít, egységesítve a legfontosabb információkat és jogi aktusokat, valamint az önkéntességet felváltja a kötelezésre az Unió egész területén.

1.2 Ugyanakkor a tervezet sok bizonytalanságot tartalmaz a végrehajtást illetően. Sok kérdést delegál az Európai Bizottsághoz további szabályozásra. Az EGSZB kifejezi azon elvárását, hogy a további jogalkotói lépésekben is részt vehessen, a Bizottsághoz delegált szabályozásnál is partner maradjon.

1.3 Az EGSZB szívesebben látta volna, ha a módosított három irányelvet egységesítette volna e tervezet, és ténylegesen önállóan fogalmazta volna meg az uniós követelményeket ebben a körben⁽¹⁾. A módosítással és a majd később meghozandó, felhatalmazáson alapuló jogi aktusokkal kissé áttekinthetlenebbé válik az alkalmazás. Az EGSZB ezért fenntartja a zöld könyv kapcsán kifejtett véleményét ezekben a kérdésekben és szeretné azokat vizontlítani a további szabályozásokban.

1.4 Különösen súlyos hiányosságként értékeljük, hogy kimaradt a szabályozásból a székhelyát helyezés kérdése, amely az egységesülő piac egyik kulcskérdésévé kezd egyre inkább válni,

ahogy azt a zöld könyv kifejtette. Elszalasztott lehetőségként értékeli az EGSZB, hogy a jogalkotó nem törekedett az egyébként hivatkozott értékpapírátláthatósági irányelv modellként való hasznosítására.

1.5 Az EGSZB támogatja a tervezetben megfogalmazott módosításokat a 89/666/EGK, valamint a 2005/56/EK irányelvek esetében.

1.6 A 2009/101/EK irányelv módosítása az EGSZB azt tartja fontosnak,

— hogy a lehető legrövidebb idő alatt kerüljenek az adatok nyilvánosságra. Lehető legrövidebb idő alatt egy technikai és jogi minimumot értünk.

— Az EGSZB fenntartja azon korábbi elvárását, hogy az egységes európai rendszerben az alapadatok lekérése legyen ingyenes.

— Számunkra nem tisztázott a rendszer kiépítési és működési költsége. Hiányoljuk az erre vonatkozó hatástanulmányokat az előterjesztésből. Úgy látjuk azonban, hogy szükséges lesz uniós források elkülönítése e célra.

— Az EGSZB a lehető legközvetlenebb elérést várja el a rendszer működése során, továbbá a papíralapú információközlés minimálisra csökkentését.

⁽¹⁾ Az első és tizenegyedik irányelvek valóban könnyen összekapcsolhatóak az azonos tárgy (üzleti nyilvánosság) miatt, a határon átnyúló egyesülésről szóló irányelvnek azonban csak egy sajátos aspektusa a határon átnyúló üzleti nyilvántartás áttekinthetősége.

1.7 Az EGSZB elfogadja a 2014. január 1-i végső határidőt arra, hogy az Unió és a tagállamok megtegyék a szükséges jogi aktusokat. Úgy véli azonban, hogy az Unió számára szükséges egy belső határidő a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokban meghatározott intézkedések kidolgozására.

2. A irányelv tervezet tartalma

2.1 Az irányelv célja, hogy az egységes piac által nyújtott lehetőségeket egyre jobban kihasználó vállalkozások jogi és pénzügyi környezetét átláthatóbbá tegye, és ezáltal növelje az egységes piac bizalmi légkörét, így segítse az üzleti partnerek közötti kapcsolatokból adódó versenyelőnyök kihasználását.

2.2 Az irányelv alapján a tagállamoknak kell megtenni a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a társasági tagok és harmadik fél számára a cégekről és azok egymás közötti viszonyairól szóló dokumentumok és adatok könnyen elérhetőek legyenek az Unió egész területén. Erre ugyanis nem volt eddig kötelezettség és hatékony lehetőség. Az átláthatósági probléma különösen súlyosan és sürgetően merült fel a határokon átnyúló vállalati egyesülések és szétválások esetében, illetve a másik tagország joga alapján működő vállalat helyi leányvállalatai esetében.

2.3 A megoldást az Európai Bizottság a korábbi irányelvek módosításával adja meg:

- 89/666/EGK irányelv a másik tagállamban létrehozott fióktelepek közzétételi követelményeiről (tizennyedik irányelv);
- a 2005/56/EK irányelv a határon átnyúló cégösszeírásokról; valamint
- a 2009/101/EK irányelv a társasági tagok és harmadik személyeknek adható biztosítékokról (az első irányelvet felváltó, az üzleti nyilvánosságról szóló új irányelv),

amely irányelvek csak részlegesen elégtették ki az egyre növekvő információs igényeket.

2.4 Az új irányelv a módosítások során bővíti, pontosítja és fejleszti a már meglévő előírásokat és módszereket, illetve felhatalmazást ad az Európai Bizottságnak, hogy további pontosításokat és bővítéseket érvényesíthessen az irányelv implementálása során. E tevékenységek legfőbb törekvése, hogy a lehető legrövidebb időn belül és egyértelműen azonosítható legyen minden társaság, fióktelep és egyesített gazdasági szervezet, valamint a bekövetkezett változások is haladéknélkül rögzítésre kerüljenek és elérhetőek legyenek. Mindehhez a legjobb eszköznek az adatok és dokumentumok elektronikus tárolása és közzététele bizonyul és a tagállamoknak biztosítani kell az elektronizálást és a kijelölt egyetlen uniós platformon keresztül való elérhetőséget.

2.5 A legnagyobb számú változást a 2009/101/EK irányelvhez javasolja az Európai Bizottság:

- legfeljebb 15 naptári napban határozza meg az adatok közzététele idejét,

— egyéni azonosító kell minden társaság számára, amely az Európai Gazdasági Térségben is egyértelműen azonosít,

— a tagállam formai előírásainak meg kell felelni az egyetlen uniós elektronikus platformon való elérhetőségnek,

— a tagállamnak biztosítani kell a dokumentumok és adatok hitelességét,

— a közzétételi költségek nem haladhatják meg a szükséges adminisztratív költségeket,

— ezek érvényesítéséhez a delegált jogszabályok alapján technikai értelemben az Európai Bizottság szabályozhatja a részleteket: management, biztonsági elemek, egyedi azonosító képzési módja, nyelvhasználat, közzététel technikai módjai és szabványai, szankcionálási lehetőségek a hiányosságokért.

2.6 A 89-es és a 2005-ös irányelv esetében a módosítás a fióktelepek, ill. a határon átnyúló egyesítéssel érintett tőketársaságok egyedi azonosítására és az egyéb regisztrációs tevékenységek elektronikus megfelelésének előírására vonatkozik.

2.7 Az irányelv a továbbiakban az irányelv tagállami implementálásának végső határidejét a 2014. január 1-i határidőre jelöli ki, azzal, hogy az irányelv a tagállamoknak szól, és maga a rendelet a közzétételtől számított 20. napon lép hatályba.

3. A vélemény jogpolitikai háttere

3.1 Az üzleti nyilvántartások áttekinthetőségének megteremtése nemcsak önmagában fontos cél, hanem egyúttal a társasági jogi harmonizáció előmozdításának egyik előfeltétele. A tagállami nyilvántartások összekapcsolhatósága alapvetően informatikai és gazdasági kérdés, a javaslatnak azonban jogi formában kell megjelennie, így a jogi követelményektől sem lehet eltekinteni. Azon túl, hogy jogilag korrekt formát kell találni, érdemes átgondolni a harmonizáció jogpolitikai hátterét.

3.1.1 E tekintetben mindenképp előtérbe kell hozni a kérdést, hogy az érdekek miként hangolhatók össze a jellemzően tőke-kiadó és tőkefogadó tagállamok között. Ennek főbb szempontjai az alábbi táblázatban vázolhatók. E szempontok mentén fölfejtethető tagállami érdekek figyelembevétele hosszabb távon alapvetően behatárolja az érdemi harmonizáció sikerét, még ha nem is látszanak jelentősnek olyan technikainak látszó kérdés megvitatásánál, mint az üzleti nyilvántartások összekapcsolhatósága.

	Tőkeküldő tagállam	Tőkefogadó tagállam
1. A vállalkozások legitímációja (jogalanyiság)	Fikciós elv (univerzalizmus)	Realizmus elv (partikularizmus)
2. A jogi személy azonosíthatósága	Bejegyzés helye	Tényleges ügyvezetés helye
3. Joghatóság	Személyi elv	Területi elv
4. Gazdasági jogi alapelv	Jogbiztonság	A joggal való visszaélés megakadályozása
5. Közösségi jogi alapelv (belső piaci politika)	Az alapvető szabadságok korlátozásának tilalma	A hátrányos megkülönböztetés tilalma

3.2 A vállalkozások állami nyilvántartásba vétele elé sokkal kevesebb akadályt támasztanak egyes – a fikciós elvet követő – országokban (ahol a vállalkozás állami elismerése bizonyos formális feltételek teljesítése esetén lényegében automatikus), mint másokban (ahol a vállalkozás erőterében működő lokális közösségek védelme is figyelmet kap), mert a nyilvántartásba vételt kérő vállalkozás felelősségére nagyobb hangsúly esik, mint az állam felelősségére, vagyis a cégnyilvántartás szabályozásában a magánjogi természetű szabályozásnak nagyobb jelentősége van, mint közjogi szabályozásnak.

3.3 Egyes országokban a vállalkozások átminősítésére egyáltalán nem kerülhet sor, másokban viszont ha a tényleges ügyvezetés helye megváltozik, meg kell változtatni a cégjogilag elismerhető azonosságot, következésképpen a cégnyilvántartást. Ez számos problémához vezetett a belső piacon (l. pl. az *Uberseering* ügyet), nem kizárva akár a kettős azonosság vagy kettős nem-azonosság rémálomszerű lehetőségét sem (pl. egy ír – német kombinációban).

3.4 Egyes országok számára a világ egységes egész, és a vállalkozás tevékenységét egységesen ítélik meg attól függetlenül, hogy az belföldön vagy külföldön tevékenykedik-e (személyi elv). Más országokban a joghatóság területi alapon határozható meg, vagy legalábbis erre esik a hangsúly, ebből adódóan külföld és belföld között alapvető különbséget tesznek. Ekkor van igazán jelentősége a harmonizációnak. Az üzleti nyilvántartások összekapcsolhatósága az előbbi esetben (személyi elv) lényegében magánjogi kérdés, és a cégjogi szabályozás a vállalkozások saját érdekeire apellál. Utóbbi esetben külön állami intézkedésekre van szükség. Ezért elképzelhető, hogy pl. a BRITE projekt jobb megoldásnak tűnik az előbbi (tőkeküldő) országok számára, mint a tételes harmonizáció.

3.5 A tőkeküldő államok jellemző módon azért is vonakodnak a bejegyzéskor megszerzett cégjogi azonosság megváltoztatásától, mert a jogbiztonságot mindennél előbbre valónak tartják. Más államok azonban a vállalkozás által érintett lokális közösségek érdekeinek a védelmét tartják mindennél fontosabbnak, és adott esetben nem riadnak vissza a vállalkozás jogi státuszának megkérdőjelezésétől. Ezért a vállalkozások megszüntetésének okait kimerítően meghatározó első irányelv

11. (az új irányelv szerint 12.) cikkét az egyes tagállamok nagyon is különböző módon hajthatják végre, attól függően, hogy milyen felfogásuk van egy vállalkozás megalakításáról (l. pl. az *Ubbink* vagy a *Marleasing* ügyeket).

3.6 Azon államok, amelyek lényegében nem tesznek különbséget a bel- és külföldi tevékenység között, a belső piac által adott lehetőségre jellemzően jobban támaszkodnak, és így az ott bejegyzett vállalkozások könnyen sérelmezhetik azt, hogy a fogadó tagállam intézkedései a közösségi szabadságokat korlátozzák. A realizmus elvre, ill. a területi elvre építő államok gyakorlatában viszont nagyobb hangsúlyt kaphat a külföldi vállalkozások hátrányos megkülönböztetésének a problémája. Az üzleti nyilvántartás egységesítésében nyilvánvalóan elsősorban a tőkeküldő államok érdekeltek, ill. a tőkefogadó államok számára ennek szabályozása nagyobb kihívás.

4. Általános megjegyzések

4.1 Az EGSZB üdvözli az irányelv megjelenését, amely fontos előrelépés az egységes piac fejlesztésében. A kereskedelmi vállalkozások, a munkavállalók, fogyasztók és az európai állampolgárok számára lehetővé válik tágabb céljaik elérése, ahogy azt korábban megfogalmazta az EGSZB a zöld könyv kapcsán: „A cégnyilvántartások összekapcsolásának célkitűzéseit összhangba kell hozni a következő két stratégiai jelentőségű dokumentummal: *Európa 2020* és az *Európai kisvállalkozói intézkedéscsomag* (Small Business Act, SBA). A cégnyilvántartások összekapcsolásának növelnie kell az átláthatóságot és meg kell könnyítenie a vállalatok közötti együttműködést, illetve csökkentenie kell a határokon átnyúló tevékenységek fejlesztése előtt álló akadályokat, valamint az adminisztratív terheket, különös tekintettel a kkv-kra. Ezek az egységes piac konszolidálásának, valamint a kiegyensúlyozott és fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés ösztönzésének alapvető szempontjai, amint arra a »Gondolkozz előbb kicsiben!« Európai kisvállalkozói intézkedéscsomag: »Small Business Act« (COM(2008) 394 végleges) című európai bizottsági közlemény is rámutat.”⁽²⁾

4.2 Az EGSZB megállapítja továbbá, hogy a tervezet jelen formájában csak néhány alapvető kívánalmat teljesít, egységesíti a legfontosabb információkat és jogi aktusokat, valamint az önkéntességet felváltja a kötelezésre az Unió egész területén. Hasonlóan elfogadhatónak ítéljük az adminisztratív díjakra és az adatok védelmére vonatkozó szabályozás irányát, de sok részlet pontosításra szorul.

4.3 Mindazonáltal azt kell megállapítani, hogy a tervezet változatlanul sok bizonytalanságot tartalmaz a végrehajtást illetően. Összességében a részleteket további szabályozásra bízva, pedig azokat jó lett volna most megismerni. Például bizonyos szabványok vagy tartalmak ismerete e tervezetben is fontos lenne, mivel a zöld könyv említette ezek részét és választ

⁽²⁾ HL C 48., 2011.2.15., 120. o.

várt rájuk, így ezek hasznosulásáról is szólni kellene. Az EGSZB ezért fönntartja a zöld könyv kapcsán kifejtett véleményét ezekben a kérdésekben és szeretné azokat vizsgálni a további szabályozásokban.

4.4 Az EGSZB úgy érzi, hogy ezzel elmaradt annak lehetősége, hogy az Unió nagyobb lépést tegyen a jelentősebb társasági jogi harmonizáció irányába, ahogyan azt a 3. fejezetben kifejtettük. Tudjuk, hogy jelentős jogi és intézményi különbségek nehezítik a tágabb problémakörben való előrelépést, a társasági jogi összehangolás évtizedes feladat, de a regisztráció része annak és most a részletek elmaradásával egy esélyt szalasztottunk el a közös megfogalmazások keresésében és a vita lefolytatásában. Ugyanakkor a BRITE program jó példát mutat arra, hogy sok részletkérdés az érintett szereplők önszabályozásával közegeledésre tisztázható.

4.5 Különösen súlyos hiányosságnak értékeljük, hogy kimaradt a szabályozásból a székhelyáthelyezés kérdése, amely az egységesülő piac egyik kulcskérdésévé kezd egyre inkább válni, ahogy azt a zöld könyv kifejtette. Elszalasztott lehetőségként értékeli az EGSZB, hogy a jogalkotó nem törekedett az egyébként hivatkozott értékpapírátláthatósági irányelv modellként való hasznosítására.

4.6 Ebben a folyamatban talán jelentősége lett volna annak is, ha a módosított három irányelvet egységesítette volna a tervezet, és ténylegesen önállóan fogalmazta volna meg az uniós követelményeket ebben a körben⁽³⁾. A módosítással és a majd később meghozandó, felhatalmazáson alapuló jogi aktusokkal kissé áttekinthetelenné válik az alkalmazás, különösen, hogy jelen tervezet a regisztráció menedzselési feladatait és a tagállami üzleti nyilvántartások közötti együttműködést közelebbről nem határozza meg.

4.7 Úgy gondoljuk, hogy a célok implementálásában további nehézséget fog okozni, hogy a tervezet szövege szerint – reméljük, nem a szándékok szerint – a regisztrációs rendszerek eddigi európai szintű együttműködési intézményei – legyenek azok akár hivatalos vagy önkéntes vagy piaci formák – nem épülnek be az új együttműködésbe. Azzal egyetértünk, hogy az Unió egységes jogi portálja – a European e-Justice Portal – legyen az elérhetőség központi eleme, de más és esetleg tágabb célú kezdeményezéseknek is tere kell biztosítani. Az EGSZB hangsúlyozza továbbá, hogy „Különösen fontos a nemzeti és európai intézményeknek a szociális partnerekkel és a civil társadalommal való együttműködése e területen.”⁽⁴⁾ Az EGSZB kifejti azon elvárását, hogy a további jogalkotói lépésekben is részt vehessen, az Európai Bizottsághoz delegált szabályozásnál is partner maradjon.

⁽³⁾ Az első és tizenegyedik irányelvek valóban könnyen összekapcsolhatóak az azonos tárgy (üzleti nyilvánosság) miatt, a határon átnyúló egyesülésről szóló irányelvnek azonban csak egy sajátos aspektusa a határon átnyúló üzleti nyilvántartás áttekinthetősége.

⁽⁴⁾ Lásd HL C 48., 2011.2.15., 120. o., 6.7 pont.

5. Részletes megjegyzések

5.1 Az EGSZB támogatja a tervezetben megfogalmazott módosításokat a 89/666/EGK, valamint a 2005/56/EK irányelvek esetében.

5.2 A 2009/101/EK irányelv módosítása esetében az EGSZB azt tartja fontosnak, hogy a lehető legrövidebb idő alatt kerüljenek az adatok nyilvánosságra. Lehető legrövidebb idő alatt egy technikai és jogi minimumot értünk. Úgy gondoljuk rövid időn belül radikálisan csökkenthető a javasolt határidő. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet, hogy ez több esetben még ez is hosszúnak bizonyulhat, így szükség lehet egy sokkal rövidebb figyelemfelhívó közzétételre is, azaz az uniós platformra a helyi bejelentéstől számított azonnali „posztolásra”,⁽⁵⁾ amelyet később hitelesíthetnek. Erre a mai informatikai rendszerek lehetőségét adnak.

5.3 Az információ szolgáltatásért kérhető díjak esetében tisztázásra szorul, hogy a bejelentő által fizetett díj fedezze-e az összes költséget, vagy az információ keresője is fizessen-e. Ebben a kérdésben nem egységesek a tagállami rendszerek. Továbbá eddig bevett szokás volt a díjfizetés, ha más országok cégnyilvántartásából kellett adatokat lehívni. Az EGSZB fenntartja azon korábbi elvárását, hogy az egységes európai rendszerben az hogy az alapadatok lekérése legyen ingyenes.⁽⁶⁾

5.3.1 Az EGSZB úgy véli, hogy az üzleti partner kereskedelmi társaságok, a társasági tagok, a hitelezők és a munkavállalók számára alapadatként kell számba venni különösen: a cég telephelyeire, tulajdonosai és vezető tisztségviselői személyére, a társaság gazdasági és jogi helyzetére és teherbíró képességére vonatkozó információkat, valamint áttekintő számviteli és mérlegadatokat.

5.3.2 E kérdéskörben hangsúlyozni kell, hogy számunkra nem tisztázott a rendszer kiépítési és működési költsége. Hiányoljuk az erre vonatkozó hatástanulmányokat az előterjesztésből. Úgy látjuk azonban, hogy szükséges lesz uniós források elkülönítése e célra.

5.4 Az EGSZB üdvözli, hogy az adatok elérhetőek lesznek elektronikus formában. Ugyanakkor a lehető legközvetlenebb elérést várjuk el a rendszer működése során. Elismerjük, hogy egyensúlyt kell teremteni a nyilvánosság követelménye és a gyors és biztonságos működés között. Az EGSZB bízik abban,

⁽⁵⁾ Posztolásnak nevezik az üzenetek/információk közösségi hálózaton való megjelentetését, amely az érintetteknek azonnal olvasható.

⁽⁶⁾ Lásd HL C 48., 2011.2.15., 120. o., 1.5 pont.

hogy megfelelő kompromisszum található, és végső soron a nyilvánosság erősödik. Lényeges következményként várjuk el továbbá a rendszertől, hogy csökkentse minimálisra a papíralapú információközlést, ezzel is csökkentve a költségeket.

5.4.1 Felhívjuk a figyelmet arra, hogy ellentmondás léphet fel az uniós információs nyilvántartási kötelezettség és a nemzeti hatáskörben maradó jogi tartalom (például közhitelesség kérdése) között. Hosszabb távon ez az állapot nem tartható fenn.

5.5 Az EGSZB úgy látja, hogy a nyelvi kérdések is megoldhatóak egyszerű technikai eszközökkel, bár jelentős előkészítő munka után. A mai fordítóprogramok lehetővé teszik, hogy szabványosított szövegeket egyszerűen megjelentessünk bármely másik nyelven. Ennek feltétele, hogy ezek a szabványosított

szövegek rendelkezésre álljanak, és megfelelő egyeztetések után elfogadottá váljanak. Különösen az alapadatok és a számviteli dokumentumok esetében lehetséges ilyen szabványosítás.

5.6 Az EGSZB megfelelőnek tartja az adatok védelmében a személyes adatok védelméről szóló 95/46/EK irányelv alkalmazását a cégnyilvántartás esetében.

5.7 Az EGSZB elfogadja a 2014. január 1-i végső határidőt arra, hogy a tagállamok megtegyék a szükséges jogi aktusokat. Úgy véli azonban, hogy az Unió számára szükséges egy belső határidő a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokban meghatározott intézkedések kidolgozására. Így érhető el biztonságosan, hogy működjön az Unió egész területén a céginformációk gyors és egységes elérésének intézménye.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A személyes adatok Európai Unión belüli védelmének átfogó megközelítése

(COM(2010) 609 végleges)

(2011/C 248/21)

Előadó: **Peter MORGAN**

2010. november 4-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A személyes adatok Európai Unión belüli védelmének átfogó megközelítése

COM(2010) 609 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2011. május 27-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a 2011. június 16-i ülésnapon) 155 szavazattal 9 ellenében, 12 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Unió adatvédelmi jogszabályai az 1995-ös 95/46/EK irányelvre épülnek. Az irányelv két kifejezett célt fogalmazott meg:

- (1) *A tagállamok védik a természetes személyek alapvető jogait és szabadságait, különösen a magánélet tisztelgéséhez való jogukat a személyes adatok feldolgozása tekintetében.*
- (2) *A tagállamok nem korlátozhatják és nem tilthatják a személyes adatok tagállamok közötti szabad áramlását az (1) bekezdés értelmében biztosított védelemmel kapcsolatos indokok miatt.*

Elengedhetetlenül fontos megtalálni e két célkitűzés egyensúlyát és kizárni a lehetséges ellenmondásokat. Az új jogszabály elsődleges célja az kell, hogy legyen, hogy egy olyan jogi keretet állapítson meg, amely mindkét célkitűzés megvalósítását elősegíti.

1.2 Az EGSZB üdvözli a közleményt, amelyben az Európai Bizottság felvázolja, milyen megközelítés alapján kívánja naprakésszé tenni a személyes adatok védelméről szóló 95/46/EK irányelvet. Az új technológiák robbanásszerű fejlődésével párhuzamosan exponenciálisan növekszik az online adatfeldolgozás mennyisége, ezért amennyiben el kívánjuk kerülni az egyének magánéletébe való, nagymértékű beavatkozást, a személyes adatok védelmét is ennek megfelelően erősíteni kell. Körültekintően korlátozni kell az adatok több forrásból való gyűjtését, összekapcsolását és kezelését. A közszféra birtokában számos olyan akta van, amelyek a polgárok és az állam közötti kapcsolatok különböző vetületeire vonatkoznak. Az adatokat minden esetben a célhoz minimálisan szükséges mennyiségben szabad csak begyűjteni, és meg kell tiltani, hogy a különböző adatokat egyetlen „nagytestvér-szerű” adatbázisban tárolják.

1.3 Az EGSZB ugyanakkor elővigyázatosságra szólít fel. Az üzleti tevékenységekre vonatkozó jogi szabályozásnak stabilnak és kiszámíthatónak kell lennie. Az EGSZB ezért az adatvédelmi irányelv megfelelő felülvizsgálatát támogatja.

1.4 A közlemény felismeri, hogy az érdekeltek – kiváltképpen a multinacionális vállalatok – egyik legfontosabb, állandó aggálya az, hogy a közös uniós jogi keret ellenére a tagállamok adatvédelmi jogszabályai nincsenek megfelelően összehangolva. Az EGSZB javasolja, hogy az új jogszabály Unió-szerte biztosítson következetesebb védelmet a munkavállalók személyes adatainak tekintetében, és hozzon létre egy olyan európai keretet, amely erősíti a jogbiztonságot és a jogszabályok egyértelműségét. E tekintetben az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság üdvözli az Európai Bizottság szándékát, hogy kötelezővé tegye a független vállalati adatvédelmi tisztviselő kinevezését, és hogy harmonizálja az ezen tisztviselők feladataira és hatásköreire vonatkozó szabályokat.

1.5 Tekintettel az egyén magánéletének védelmére, az egyénnel kapcsolatos adatok kereskedelmi felhasználása, illetve a tét nagysága közötti lehetséges ellentétekre, az embereknek egyre több ismerettel kell rendelkezniük arról, hogy milyen célból gyűjtik adataikat, és milyen lehetőségeik vannak arra, hogy a begyűjtött adataikat valóban csak az adott célokra használják fel. Az EGSZB ezért úgy véli, hogy ez a projekt csak akkor valósítható meg átfogó módon, ha a szabályok végrehajtásának hatékony ellenőrzése és a hatékony jogorvoslat biztosítása áll annak középpontjában. A tervezett jogszabálynak a határokon átnyúló vonatkozásokra is ki kell terjednie.

1.6 Az EU polgárait tekintve az irányadó jog minden esetben az adatkezelő tagállamának joga, függetlenül attól, hogy az adatokat hol tárolják. A védelemre szoruló résztvevők, főként a munkavállalók és fogyasztók esetében a szokásos tartózkodásuknak megfelelő adatvédelmi jogszabályokat kell alkalmazni.

1.7 A gyerekekről csak futólag esik szó, holott külön figyelmet kellene fordítani a gyermekek magánéletének védelmére. A személyes adatok tárolásának megszüntetéséhez való jog („right to be forgotten”) alkalmas lehet arra, hogy a gyermekkorban elkövetett butaságoknak vagy kamaszkori félrelépéseknek ne maradjon nyomuk, ám ez a gyakorlatban nem feltétlenül valósítható meg.

1.8 Tekintettel arra, hogy az egyénnel kapcsolatos elektronikus adatok mennyisége folyamatosan nő, pontosítani kell a védett adatok jelenlegi meghatározását is. Az EGSZB aggodalmát fejezi ki a térfigyelő kamerák széles körű és válogatás nélküli alkalmazása miatt. Létfontosságú az ilyen kamerákkal szerzett felvételek jogszerűtlen felhasználását korlátozó jogszabályok végrehajtása. Az egyének pillanatnyi elhelyezkedésére vonatkozó GPRS-adatok kezelése is vitatott kérdés. Ezen túlmenően egyre nagyobb mértékű a biometrikus adatok begyűjtése is. A védett adatokat ezen új technológiák és módszerek figyelembevételével, és a jövőben megvalósuló fejlesztéseknek is helyt adva kell meghatározni. Szükség lehet esetleg adott helyzetekre vonatkozó elvek lefektetésére is. Az EGSZB ezen új technológiák megfelelő alkalmazását támogatja.

1.9 Az EGSZB amellett, hogy elismeri az államközi rendőrségi együttműködés érzékeny természetét, elengedhetetlennek tartja, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartása, köztük a személyes adatok védelme minden esetben kiemelt figyelmet kapjon.

1.10 Az EGSZB üdvözlöi, hogy az Európai Bizottság hangsúlyt helyez az uniós adatvédelmi szabályok valamennyi tagállamban való következetesebb alkalmazásának biztosítására. Aggodalmának ad hangot azonban amiatt, hogy a 12 új tagállam feltehetőleg a mai napig nem ültette át teljes mértékben és hatékonyan nemzeti jogába a 95/64/EK irányelvet.

1.11 Az EGSZB véleménye szerint a nemzeti adatvédelmi hatóságok általában gyenge pozícióval rendelkeznek, és túlterheltek, továbbá függetlenségük további erősítésre szorul. A bevezetendő új irányelvben mindenképp meg kellene követelni, hogy a nemzeti adatvédelmi hatóságoknak meglegyen a feladatuk elvégzéséhez szükséges jogállásuk, hatáskörük, és rendelkezzenek a szükséges forrásokkal.

1.12 Az EGSZB a személyes adatok feldolgozásának vonatkozásában az egyének védelméről készített korábbi hozzájárulási alapján úgy véli, hogy a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport értékes munkájára továbbra is szükség van.

1.13 Az Unió digitális menetrendjével kapcsolatban az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy hozzon létre egy hatóságot az internet 10–20 év távlatában várható, szélesebb körű társadalmi hatásainak vizsgálatára. A személyes adatok biztonságára és általában véve az internetes biztonságra vonatkozó jelenlegi jogszabályok az idő múlásával egyre kevésbé alkalmasak céljaik beteljesítésére. A változásokkal alig lehet lépést tartani. Az adatvédelem kapcsán az EGSZB egy európai uniós adatvédelmi biztos kinevezését javasolja. Az EU jelenlegi adatvédelmi biztosának hatásköre kizárólag az uniós intézményekre terjed ki. Olyan adatvédelmi biztosra lenne szükség, amelynek feladatai kiterjednének a tagállamok közötti koordinációra és a működési szabályok lefektetésére is. Az uniós adatvédelmi biztos kinevezése ugyanakkor az Európai Bizottság által felvázolt átfogó hatóságnak csupán egy részét képezné.

2. Bevezetés

2.1 Az EGSZB továbbra is támogatja azokat az alapelveket, amelyekre az 1995-ös irányelv épül. A következőkben egyszerűsített kivonatokat közlünk kontextus nélkül az irányelvből, melyek egyértelműen tükrözik a vonatkozó alapelveket:

— 6. cikk

A tagállamok rendelkeznek arról, hogy a személyes adatok:

- a) *feldolgozását tisztességesen és törvényesen kell végezni;*
- b) *gyűjtése meghatározott, egyértelmű és törvényes célból történhet,*
- c) *gyűjtésük és/vagy további feldolgozásuk célja szempontjából megfelelőek, relevánsak és nem túlzott mértékűek;*
- d) *pontosak, és ha szükséges, időszerűek kell, hogy legyenek;*
- e) *tárolásának olyan formában kell történnie, amely az érintettek azonosítását csak az adatok gyűjtése céljainak eléréséhez szükséges ideig teszi lehetővé.*

— 7. cikk

A tagállamok rendelkeznek arról, hogy a személyes adatok csak abban az esetben dolgozhatók fel, ha:

- a) *az érintett ahhoz egyértelmű hozzájárulását adta; vagy*
- b) *az adatfeldolgozás olyan szerződés teljesítéséhez szükséges, amelyben az érintett az egyik fél; vagy*
- c) *az adatfeldolgozás az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettségnek teljesítéséhez szükséges; vagy*
- d) *feldolgozásuk az érintett létfontosságú érdekeinek védelméhez szükséges; vagy*
- e) *az adatfeldolgozás közérdekből elvégzendő feladat végrehajtásához szükséges; vagy*
- f) *az adatfeldolgozás az adatkezelő jogszerű érdekének érvényesítéséhez szükséges.*

— 8. cikk

A tagállamok megtilthatják az olyan személyes adatok feldolgozását, amelyek a faji vagy etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre, a vallási vagy világnézeti meggyőződésre, a szakszervezeti tagságra, az egészségi állapotra vagy a szexuális életre vonatkoznak.

2.2 Az elmúlt évtizedben a körülmények jelentősen megváltoztak, többek között a Lisszaboni Szerződés 16. cikkében, valamint az Alapjogi Charta 8. cikkében foglalt rendelkezések következtében.

2.3 A tárgyalt közlemény célja az, hogy – elsősorban a globalizációból és az új technológiákból származó kihívásokat szem előtt tartva – meghatározza a személyes adatoknak az Unió valamennyi cselekvési területén történő védelmére vonatkozó uniós jogi keret korszerűsítésére irányuló európai bizottsági megközelítést, amely arra irányul, hogy továbbra is garantálja az egyének magas szintű védelmét személyes adataik feldolgozása tekintetében az Unió valamennyi cselekvési területén.

2.4 Napjainkra a globális információcseré egyre könnyebbé és gyorsabbá vált. Egy adott személy személyes adatai – elektronikus levelek, fényképek, elektronikus határidőnaplók – készülhetnek például az Egyesült Királyságban, Németországban, Németországban futó szoftver segítségével, a feldolgozás megvalósulhat aztán Indiában, a tárolás Lengyelországban, hogy végül Spanyolországban egy olasz állampolgár megtekintse őket. Az információ globális áramlásának ilyen gyors növekedése az egyének személyes adataikkal kapcsolatos jogait komoly kihívások elé állítja. A többek között határokon átnyúló jellegű adatvédelmi kérdések az embereket nap mint nap érintik, akár a munkahelyükön, akár a hatóságokkal való ügyintézés során, vagy vásárláskor, illetve szolgáltatások igénybevételekor, utazáskor, vagy éppen az interneten való böngészéskor.

2.5 Az Európai Bizottság 2011-ben javaslatot tesz az adatvédelem jogi keretének felülvizsgálatára irányuló jogszabályra, mégpedig abból a célból, hogy megerősítse az Unió helyzetét az egyének személyes adatainak az uniós politikák keretében történő védelme terén, így például a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés során, az egyes szakterületek sajátosságainak szem előtt tartásával. A fentiekkel egyidejűleg dolgoznak majd ki nem jogalkotási intézkedéseket (így pl.: az önszabályozás ösztönzéséről és az uniós adatvédelmi címkék megvalósíthatóságának vizsgálatáról).

2.6 Az Európai Bizottság továbbra is biztosítani fogja az erre a területre vonatkozó uniós jog helyes alkalmazásának megfelelő nyomon követését azáltal, hogy tevékeny jogsértés elleni politikát folytat az uniós adatvédelmi szabályok helytelen végrehajtása és alkalmazása esetén.

2.7 Az adatvédelem átfogó megközelítésének fő célkitűzései a következők:

- a személyek jogainak erősítése,
- a belső piaci dimenzió erősítése
- a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén meglévő adatvédelmi szabályok felülvizsgálata,
- az adatvédelem globális dimenziója,
- egy erősebb intézményi struktúra az adatvédelmi szabályok hatékonyabb érvényesítése céljából.

Az alábbiakban a 3–7. pont ezeket a célkitűzéseket foglalja össze, és bemutatja az EGSZB álláspontját az egyes

javaslatokról. A **félkövérrel szedett alcímek** az európai bizottsági közlemény struktúráját követik. A *dőlt betűs* szövegrészek a javaslat szövegét kivonatolják.

3. A személyek jogainak erősítése

3.1 Az egyének megfelelő védelmének biztosítása minden körülmények között

Az Alapjogi Charta rendelkezik a személyes adatok védelméhez fűződő jogról. A „személyes adat” fogalom meghatározásának az a célja, hogy kiterjedjen minden olyan információra, amely valamely azonosított vagy azonosítható személlyel kapcsolatos. Az Európai Bizottság mérlegelni fogja, hogy az új technológiáknak az egyének jogaira és szabadságaira gyakorolt hatását és a személyes adatok belső piacon való szabad áramlásának biztosítására vonatkozó célkitűzést szem előtt tartva hogyan biztosítható az adatvédelmi szabályok következetes alkalmazása.

3.1.1 A piac teljes körű működéséhez szükség van a személyes adatok belső piacon megvalósuló szabad áramlására, ez azonban veszélyeztetheti a vállalatok által a munkavállalóikról őrzött adatok védelmét. Olyan meghatározott biztosítékokra van szükség, mint például az adatkezelők nemzetközi adatcserék esetén fennálló elszámoltathatósága, vagy az érzékenyebb adatok titkosítása.

3.1.2 Az EGSZB hangsúlyozni szeretné, hogy a foglalkoztatási ágazatot nem csupán a jelen közleményből felejtették ki, hanem az európai adatvédelemről folytatott eszmecsere egészéből is. Az európai szinten már elvégzett munkát, és különösen a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport által benyújtott javaslatokat kell kiindulópontnak tekinteni.

3.2 Az átláthatóság növelése az érintettek számára

Az átláthatóság az alapfeltétele annak, hogy az egyének ellenőrzést gyakorolhassanak saját adataik felett, és biztosíthassák a személyes adatok hatékony védelmét. Az Európai Bizottság figyelmet fog fordítani az átlátható adatfeldolgozás általános elvére, az adatkezelők meghatározott kötelezettségeire, különösen a gyermekek vonatkozásában, a szabványos adatkezelési nyilatkozat és a személyes adatok védelme megsértésének kötelező bejelentésére.

3.2.1 A szabványos nyilatkozatokra az érdekütközések elkerülése érdekében lenne szükség, Alkalmazásukat azonban szabadon választhatóvá kellene tenni.

3.2.2 Az átláthatóság nem terjed ki szükségszerűen az egyoldalú szerződési feltételek kérdésére. Fontos volna szigorúbb szabályokat kidolgozni, amelyek nagyobb védelmet biztosítanának a tisztességtelen szerződési feltételekkel szemben.

3.2.3 A gyerekekről csak futólag esik szó, holott külön figyelmet kellene fordítani a gyermekek magánéletének védelmére. A személyes adatok tárolásának megszüntetéséhez való jog („right to be forgotten”) alkalmas lehet arra, hogy a gyermekkorban elkövetett butaságoknak vagy kamaszkori félrelépéseknek ne maradjon nyomuk, ám ez a gyakorlatban nem feltétlenül valósítható meg. (lásd a 3.3.2. pontot).

3.2.4 Az új jogszabályban pontosítani kellene az adatfeldolgozást, valamint az adatrögzítést végző személy feladatait, hogy kiléjük, kötelezettségeik és jogaik egyértelműen tisztázottak legyenek.

3.2.5 Az EGSZB támogatja a személyes adatok védelme megsértésének kötelező bejelentését célzó javaslatot, de attól tart, hogy az nem minden ágazatban, nem minden eseményre és nem minden körülményre vonatkozóan lesz alkalmazható.

3.3 A saját adatok ellenőrzésének erősítése

Fontos előfeltétel, hogy az adatkezelést a céljának eléréséhez szükséges mértékre kell korlátozni (az adatminimalizálás elve), valamint biztosítani kell, hogy az érintettek tényleges ellenőrzést gyakorolhassanak saját adataik felett. Az Európai Bizottság megvizsgálja, hogy milyen módon lehet megvalósítani az adatminimalizálás elvének megerősítését, a hozzáférési, kijavítási, törlési vagy letiltási jog gyakorlati módjának javítását, a személyes adatok tárolásának megszüntetéséhez való jog („right to be forgotten”) fogalmának pontosítását, és a kifejezett adathordozhatósági jog biztosítását.

3.3.1 Az EGSZB általánosságban minden olyan lépést támogat, amely javítja az egyének magánéletéhez való jogának védelmét. Az egyének számára biztosítani kell azt a jogot, hogy szabadon hozzáférhessenek minden velük kapcsolatban gyűjtött adathoz. A hitelminősítési adatokhoz való hozzáférés kérdése is ide tartozik. Az adatkezeléshez való hozzájárulás indoklás nélküli visszavonásához és a személyes adatok tárolásának megszüntetéséhez fűződő jogok alapvető jogok, ám a magánélet védelmét az erősítené leginkább, ha már eleve kevesebb személyes adatot gyűjtenének össze. Ezért az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy a gyakorlatban is valósítsa meg az adatminimalizálás elvének megerősítésére irányuló javaslatot.

3.3.2 Noha a személyes adatok tárolásának megszüntetéséhez való jog vonzó elképzelés, nehéz volna megvalósítani, hiszen az adatok az interneten vírusszerűen terjednek, csakúgy, mint azok a technológiák, amik hozzáférhetetlenné teszik ugyan az adatokat, de továbbra is tárolják azokat.

3.4 A tudatosság fokozása

Elő kell mozdítani a tudatosság fokozására alkalmas tevékenységeket, így azt is, hogy az internetes oldalakon az érintettek jogait és az adatkezelők kötelezettségeit egyértelműen meghatározó információkat helyezzenek el. A fiatalok adatvédelemmel kapcsolatos ismereteinek hiányossága kifejezetten aggasztó.

3.4.1 A szükséges viselkedésbeli változásokat nehéz lesz elérni, különös tekintettel arra, hogy a közösségi hálózatok gyors fejlődésével párhuzamosan a felhasználók ismeretei nem bővültek megfelelően azzal kapcsolatban, hogy milyen következményekkel járhat, ha nagy mennyiségű adatot tesznek közzé. Noha elvben jó lenne, ha minden internetes szolgáltatásnak kötelező lenne feltüntetnie a vonatkozó figyelemfelkeltő felhívásokat, ugyanez a vállalkozások szempontjából problematikus lehet. Meg kellene fontolni figyelemfelkeltő protokollok bevezetését az egyes szolgáltatási kategóriákra, így az internetes kereskedelemre, az internetszolgáltatókra, a keresőprogramokra, a közösségi hálózatokra stb.

3.4.2 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság arra irányuló szándékát, hogy uniós forrásokból támogassa a tudatosságnövelő tevékenységeket. Az EGSZB azt szeretné, ha ez kiterjedne a szociális partnerek és a civil szervezetek európai és nemzeti szinten megvalósított ismeretterjesztő tevékenységeinek társfinanszírozására is.

3.5 A tájékozottságon alapuló és önkéntes beleegyezés biztosítása

A Bizottság megvizsgálja, hogy milyen módon tisztázhatók és erősíthetők a beleegyezésre vonatkozó szabályok.

3.5.1 A beleegyezés típusát továbbra is a kezelt adatok típusától, nem pedig az alkalmazott technológiától kellene függővé tenni. Az EGSZB ugyanakkor aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a legtöbb olyan esetben, amikor az érintett internetes környezetben adja meg beleegyezését, az adott alkalmazás sem a beleegyezést nem erősíti meg, sem hatékony mechanizmust nem kínál fel a beleegyezés visszavonására. Ráadásul a hozzájárulás megadása történhet egy olyan gombra való kattintással, amely a felhasználásra vonatkozó szabályokkal való egyetértésre vonatkozik, melynek egy apróbb eleme a beleegyezés. Jobb lenne, ha az adatkezelésre vonatkozó beleegyezésre egy egyszerű, külön dokumentum vonatkozna, így az tartalmas, tényszerű és kellően specifikus lenne.

3.5.2 A személyes adatok kezelése életbevágóan fontos a tevékenységüket az interneten folytató szervezetek és vállalkozások számára. Az alapértelmezett opció egyértelműen a szolgáltatóknak kedvez, ám ha nem igazságosan hajtják végre, az a felhasználó számára hátrányos lehet. Alkalmazását korlátozni kellene, hogy a szolgáltatóknak alapértelmezés szerint kötelező legyen felajánlani felhasználóik személyes adatainak védelmét, ha erre a felhasználók igényt tartanak.

3.5.3 Az önkéntes hozzájáruláshoz az is szükséges, hogy a szerződési feltételek tisztességesek legyenek. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok elkerülése érdekében le kellene fektetni a vonatkozó alapelveket.

3.6 Az érzékeny adatok védelme

Az Európai Bizottság meg fogja vizsgálni, hogy hogyan lehetne kibővíteni az „érzékeny adatok” fogalmának meghatározását, hogy az például tartalmazza a genetikai adatokat is; és mérlegelni fogja az érzékeny adatok kezelésére vonatkozó szabályok további harmonizációjának lehetőségét is.

3.6.1 Tekintettel arra, hogy az egyénnel kapcsolatos elektronikus adatok mennyisége folyamatosan nő, pontosítani kell a védett adatok jelenlegi meghatározását is. Az EGSZB aggodalmát fejezi ki a térfigyelő kamerák széles körű és válogatás nélküli alkalmazása miatt. Létfonosságú az ilyen kamerákkal szerzett felvételek jogszerűtlen felhasználását korlátozó jogszabályok végrehajtása. Az egyének pillanatnyi elhelyezkedésére vonatkozó GPRS-adatok kezelése is vitatott kérdés. Ezen túlmenően egyre nagyobb mértékű a biometrikus adatok begyűjtése is. A védett adatokat ezen új technológiák és módszerek figyelembevételével, és a jövőben megvalósuló fejlesztéseknek is helyt adva kell meghatározni. Szükség lehet esetleg adott helyzetekre vonatkozó elvek lefektetésére is. Az EGSZB ezen új technológiák megfelelő alkalmazását támogatja.

3.6.2 Az érzékeny adatok számára megerősített védelmet kellene biztosítani. Egyes érzékeny adatok esetén kötelezővé kellene tenni azok titkosítását. Az elérhető legjobb technológiákat kellene alkalmazni; az adatkezelőket pedig felelősségre kellene vonni a biztonsági előírások megsértése esetén.

3.7 A jogorvoslatok és szankciók hatékonyságának növelése

Az Európai Bizottság fontolóra fogja venni a tagállami bíróságok előtti keresetindítás lehetőségének kiterjesztését, hogy a komoly jogsértéseket akár büntetőjogi szankciókkal is sújthassák

3.7.1 Tekintettel az egyén magánéletének védelme, az egyénnel kapcsolatos adatok kereskedelmi felhasználása, illetve a tét nagysága közötti lehetséges ellentétekre, az embereknek egyre több ismerettel kell rendelkezniük arról, hogy milyen célból gyűjtik adataikat, és milyen lehetőségeik vannak arra, hogy a begyűjtött adataikat valóban csak az adott célokra használják fel. Az EGSZB ezért úgy véli, hogy ez a projekt csak akkor valósítható meg átfogó módon, ha a szabályok végrehajtásának hatékony ellenőrzése és a hatékony jogorvoslat biztosítása áll annak középpontjában. A tervezett jogszabálynak a határokon átnyúló vonatkozásokra is ki kell terjednie.

3.7.2 Meg kell vizsgálni a kollektív jogorvoslatokhoz való jog lehetőségét az adatvédelmi előírások rendkívüli mértékű megsértése esetére. Meg kellene vizsgálni annak a lehetőségét, hogy üzleti és szakmai szervezetek, illetve szakszervezetek is felléphessenek egyének képviselőként, illetve hogy nevükben kereseteket indíthassanak.

4. A belső piaci dimenzió erősítése

4.1 A jogbiztonság erősítése és az egyenlő feltételek biztosítása az adatkezelők számára

Az Unión belüli adatvédelem erős belső piaci dimenzióval rendelkezik. Az Európai Bizottság meg fogja vizsgálni az uniós szintű adatvédelmi szabályok további harmonizálásának megvalósítására szolgáló eszközöket.

4.1.1 Az EGSZB aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a 95/46/EK irányelvben szereplő, a tagállami döntéshozatal alkalmazási körére vonatkozó előírások végrehajtási problémákat idéztek elő, míg a kérdés rendeltetéssel való szabályozása nagyobb biztonságot adhatott volna. A harmonizációt egy sor olyan előírás alapján kellene megvalósítani, amelyek megfelelnek az irányelv követelményeinek.

4.1.2 A közleményben egyetlen szó sem esik sem a munkavállalókról, sem pedig a munkáltatók által őrzött személyes adatok munkavállalók általi hozzáférhetőségéről. Olyan multinacionális vállalatoknál dolgozó munkavállalók számára, amelyek központilag, akár az EU-ban, akár azon kívül kezelik a személyes adatokat, fontos volna, hogy az új jogszabály részletesen rendelkezzen az ő adatokhoz való hozzáférési jogaikról.

4.2 Az adatkezelők adminisztratív terheinek csökkentése

Az Európai Bizottság meg fogja vizsgálni a jelenlegi bejelentési rendszer egyszerűsítésének és harmonizálásának különféle lehetőségeit, az egész EU-ra kiterjedő, egységes regisztrációs űrlap elkészítését is beleértve. A bejelentéseket az interneten kellene közzétenni.

4.2.1 Az EGSZB támogatja ezeket a kezdeményezéseket.

4.3 Az alkalmazandó jogra és a tagállamok felelősségére vonatkozó szabályok tisztázása

Nem mindig egyértelmű az adatkezelők és az adatvédelmi felügyelő hatóságok számára, hogy amennyiben több tagállam is érintett, melyikük a felelős, és melyikük jogát kell alkalmazni. A globalizáció és a technológiai fejlődés csak tovább súlyosbította ezt a problémát. Az Európai Bizottság meg fogja vizsgálni az alkalmazandó jogra vonatkozó rendelkezések felülvizsgálatának és pontosításának lehetőségét, hogy ezzel javítsa a jogbiztonság szintjét, és egyértelművé tegye a tagállamok feladatait.

4.3.1 Az EU polgárait tekintve az irányadó jog minden esetben az adatkezelő tagállamának joga, függetlenül attól, hogy az adatokat hol tárolják. Az adatforgalom védelemre szoruló résztvevői, főként az EU munkavállalói és fogyasztói esetében az adatvédelmi jogszabályokat a munkavállalók, illetve fogyasztók szokásos tartózkodásának tartalma és eljárásai függvényében kell alkalmazni.

4.4 Az adatkezelők felelősségének erősítése

Az Európai Bizottság meg fogja vizsgálni, miként biztosítható, hogy az adatkezelők hatékony politikákat és mechanizmusokat hozzanak létre az adatvédelmi szabályok betartása érdekében. Megfontolás tárgyát képezi majd az adatvédelmi tisztviselők kinevezésének kötelezővé tétele, feladat- és hatásköreik összehangolása, valamint az adatvédelmi hatásvizsgálatok elvégzésének kötelezővé tétele. Az Európai Bizottság ezen túlmenően még inkább elő fogja mozdítani az adatvédelmet erősítő technológiák alkalmazását, valamint a „beépített adatvédelem” (privacy by design) elképzelésének megvalósítását.

4.4.1 Az adatvédelmet erősítő technológiák és a beépített adatvédelem segítségével az adatkezelők szabad mérlegelési joga megszüntethető, máskülönben érdekütközés állhat fenn a nekik munkát adó szervezet üzleti prioritásai és az adatvédelmi előírások között. Az EGSZB kéri, hogy az Európai Bizottság sürgősen kezdeményezze ezeknek az eszközöknek a további vizsgálatát és fejlesztését, hiszen azok az érdekütközés megszüntetésével egyidejűleg az adatvédelmet is erősíthetik. Ideális esetben ezeknek az eszközöknek a használatát kötelezővé kellene tenni.

4.4.2 A kétségek elkerülése végett az adatkezelőknek felelősséggel kell tartozniuk a hatáskörükben elvégzett adatkezelés valamennyi aspektusáért. Ennek megfelelően amennyiben más országokban működő alvállalkozók, illetve folyamatok is részét képezik az adatkezelésnek, az erre vonatkozó szerződésben részletesen ki kell fejteni a személyes adatok védelmére vonatkozó kötelezettségeket.

4.4.3 Az EGSZB véleménye szerint valamennyi tagállamban létre kellene hozni egy olyan szakmai testületet, melynek feladata az adatvédelmi tisztviselők képzése és tanúsítása.

4.4.4 Az ebbe a fejezetbe tartozó rendelkezéseket az adatkezelők bürokratikus terheinek csökkentését célzó, a 4.2. pontban kifejtett célkitűzéssel összhangban kell végrehajtani.

4.5 Az önszabályozási kezdeményezések ösztönzése és az európai uniós tanúsítási rendszerek lehetőségeinek vizsgálata

Az Európai Bizottság meg fogja vizsgálni, hogyan ösztönözhetné a továbbiakban az olyan önszabályozó kezdeményezéseket, mint például a magatartási kódexek kidolgozása, és fel fogja támasztani az uniós tanúsítási rendszerek megvalósíthatóságát.

4.5.1 A 3.7.1. pontban említetteknek megfelelően az EGSZB aggodalmát fejezi ki a végrehajtás és a jogorvoslat kapcsán. Ezek a javaslatok olyan szempontból vonzóak, hogy segíthetnek a szabályozás által a vállalkozásokra rótt hatalmas terhek csökkentésében. Minden tagállamban szponzorálni kellene a legjobb gyakorlatokat összefoglaló kivonatokat vagy útmutatók kiadását.

5. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén meglévő adatvédelmi szabályok felülvizsgálata

A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén az adatvédelmet uniós szinten egy 2008-as IB-kerethatározat biztosítja. Ennek a kerethatározatnak számos olyan hiányossága van, ami közvetlenül befolyásolhatja az érintettek lehetőségeit adatvédelmi jogosultságaik e területen való gyakorlására, pl. annak megismerésére, hogy kik, milyen célból, mely személyes adataikat dolgozzák fel és továbbítják; illetve hogy miként élhetnek a jogaikkal, így az adataikhoz való hozzáférés jogával.

Az Európai Bizottság meg fogja vizsgálni, hogy az általános adatvédelmi szabályok alkalmazását ki lehet-e terjeszteni a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területére; valamint annak lehetőségét, hogy új rendelkezéseket vezessenek be például a genetikai adatok kezelésére; továbbá konzultációkat kezdeményez az e területen működő felügyeleti rendszerek felülvizsgálatáról, és felméri, hogy szükség van-e a különféle ágazatspecifikus szabályoknak az új, átfogó adatvédelmi kerettel való összehangolására.

5.1 Az EGSZB amellett, hogy elismeri az államközi rendőrségi együttműködés érzékeny természetét, elengedhetetlennek tartja, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartása, köztük a személyes adatok védelme minden esetben kiemelt figyelmet kapjon. Az EGSZB attól tart, hogy noha ez nem jogszerű, biztonsági megfontolásokból gyakran figyelmen kívül hagyják az alapvető jogok védelmét. Az embereket alaposabban kellene tájékoztatni arról, hogy telefonszámlák, bankszámlák, repülőtéri ellenőrzések stb. alapján a hatóságok milyen módszerekkel és milyen célból gyűjtenek rájuk vonatkozó adatokat.

6. Az adatvédelem globális dimenziója

6.1 A nemzetközi adattovábbítás szabályainak tisztázása és egyszerűsítése

Az Európai Bizottság meg kívánja vizsgálni, hogy miként valósíthatók meg az alábbi intézkedések:

— a nemzetközi adattovábbítás jelenlegi megoldásainak a javítása és egyszerűsítése a harmadik országokkal és a nemzetközi szervezetekkel szembeni egységesebb és következetesebb uniós megközelítés érdekében;

— harmadik országok vagy nemzetközi szervezetek adatvédelmi szintjének értékelésére vonatkozó kritériumok és követelmények meghatározásának javítása;

— a nemzetközi megállapodásokban alkalmazandó alapvető uniós adatvédelmi szabályok meghatározása.

6.1.1 Az EGSZB támogatja ezeket a hasznos kezdeményezéseket, és reméli, hogy az Európai Bizottságnak sikerül olyan széles körű nemzetközi megállapodásra jutnia, amely nélkül ezek a javaslatok csak kevésbé hatékonyan kivitelezhetőek.

6.2 Az egyetemes elvek előmozdítása

Az Európai Uniónak továbbra is vezető szerepet kell betöltenie a nemzetközi adatvédelmi jogi normák és technikai szabványok kidolgozása és előmozdítása terén. Ennek érdekében az Európai Bizottság aktívan részt vesz a nemzetközi adatvédelmi előírások kidolgozásában, és e célból együtt fog működni harmadik országokkal és olyan nemzetközi szervezetekkel, mint például az OECD.

6.2.1 Az EGSZB ezt a javaslatot is támogatja. Figyelemmel az internet globális természetére, alapvető fontossággal bír, hogy a vonatkozó szabályok és iránymutatások földrészek között is kompatibilisek legyenek egymással. Az adatokat határokon átnyúló jelleggel kell védeni. Az EGSZB megjegyzi, hogy az OECD már kidolgozta vonatkozó iránymutatásait, az Európa Tanács pedig 108. sz. egyezményében tette meg ugyanezt. Ennek az egyezménynek jelenleg zajlik a felülvizsgálata. Az Európai Bizottságnak biztosítania kellene az egyezmény és a készülő irányelv összhangját.

7. Erősebb intézményi struktúra az adatvédelmi szabályok hatékonyabb érvényesítése céljából

Az Európai Bizottság megvizsgálja, miként valósíthatók meg az alábbi intézkedések:

— A nemzeti adatvédelmi tisztviselők jogállásának és hatáskörének megerősítése, pontosítása és összehangolása;

— az adatvédelmi hatóságok közötti együttműködés és koordináció javítása;

— az uniós adatvédelmi szabályok belső piacon való következetesebb alkalmazásának biztosítása. Az intézkedések a következőkre terjedhetnének ki:

— a nemzeti adatvédelmi biztosok szerepének megerősítése,

— munkájuk jobb összehangolása a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport révén,

— az Európai Bizottság felügyeletével egy olyan mechanizmus létrehozása, ami biztosítja a koherenciát.

7.1 Tekintettel az EGSZB végrehajtással és jogorvoslattal kapcsolatos fenntartásaira, ezek a javaslatok az EGSZB számára kiemelten fontosak. Az EGSZB hangsúlyozza a „megerősítése, pontosítása és összehangolása”, valamint az „együttműködés és koordináció” kifejezések fontosságát, és üdvözli, hogy az Európai Bizottság hangsúlyt helyez az uniós adatvédelmi szabályok valamennyi tagállamban való következetesebb alkalmazásának biztosítására. Aggodalmának ad hangot azonban amiatt, hogy a 12 új tagállam feltehetőleg a mai napig nem ültette át teljes mértékben és hatékonyan nemzeti jogába a 95/64/EK irányelvet.

7.2 Az EGSZB véleménye szerint a nemzeti adatvédelmi hatóságok általában gyenge pozícióval rendelkeznek, és

túlterheltek, továbbá függetlenségük további erősítésre szorul. A bevezetendő új irányelvben mindenképp meg kellene követelni, hogy a nemzeti adatvédelmi hatóságoknak meglegyen a feladatuk elvégzéséhez szükséges jogállásuk, hatáskörük, és rendelkezzenek a szükséges forrásokkal. Feladataikat és forrásait uniós szinten kell meghatározni. Meg kellene fontolni egy európai uniós adatvédelmi biztos kinevezését.

7.3 Az EGSZB a személyes adatok feldolgozásának vonatkozásában az egyének védelméről készített korábbi hozzájárulásai alapján úgy véli, hogy a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport értékes munkájára továbbra is szükség van.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 16-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményéhez

A szekcióvélemény szövegének az alábbi részeit a Közgyűlés módosító indítványok elfogadása révén elvetette, viszont a leadott szavazatok legalább egynegyede a szekció által javasolt szöveg megtartását támogatta:

1.6. pont

Az EU polgárait és munkavállalóit tekintve az irányadó jog minden esetben az adatkezelő tagállamának joga, függetlenül attól, hogy az adatokat hol tárolják.

4.3.1. pont

Az EU polgárait és munkavállalóit tekintve az irányadó jog minden esetben az adatkezelő tagállamának joga, függetlenül attól, hogy az adatokat hol tárolják.

A szavazás eredménye:

86 szavazat a fenti pontok módosítása mellett,
72 ellene,
19 tartózkodás.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai platformja – A szociális és területi kohézió európai keretrendszere

(COM(2010) 758 végleges)

(2011/C 248/22)

Előadó: **Maureen O'NEILL**

2010. december 16-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai platformja – A szociális és területi kohézió európai keretrendszere

COM(2010) 758 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2011. május 27-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a 2011. június 15-i ülésnapon) 147 szavazattal 1 ellenében, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

„A szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai platformjáról” szóló EGSZB-velemény az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés előmozdítását célzó Európa 2020 stratégiához illeszkedik. A vélemény kiemeli az új, holisztikus megközelítést, amelynek révén a platform szorosan összekapcsolódik a többi kiemelt kezdeményezéssel és az EU öt kiemelt céljával. Hangsúlyozza továbbá annak jelentőségét, hogy ne legyen ellentmondás az uniós és a nemzeti szintű szakpolitikák között, illetve hogy szerepet – még hozzá kulcsszerepet – kapjanak a nem kormányzati szereplők. ⁽¹⁾

1. Ajánlások

Az EGSZB a következőket ajánlja:

- mivel a szegénység sérti az emberi jogokat, a kormányzatoknak, a szociális partnereknek és a civil társadalomnak közös felelősséget kell vállalniuk felszámolásáért,
- az Európa 2020 stratégiában a gazdasági, pénzügyi, foglalkoztatási és szociális intézkedések között szakpolitikai koherenciára van szükség, és mindegyiküknek elő kell segítenie a társadalmi kohéziót,
- ügyelni kell arra, hogy a megszorító intézkedések ne növeljék a szegénység kockázatát, és hatékony társadalmi hatásvizsgálatot kell végezni, melynek eredményeit meg kell vitatni,
- az aktív befogadási stratégiát integrált módon kell végrehajtani, hogy biztosítani lehessen a megfelelő jövedelemtámogatást, az inkluzív munkaerőpiacot, valamint a hozzáférést a színvonalas munkához és szolgáltatásokhoz,
- több figyelmet kell fordítani az egyenlőtlenségek csökkentésére és az alapvető emberi jogok érvényesítésére – többek között az igazságosabb jövedelemelosztás révén, valamint a

Lisszaboni Szerződésben rögzített horizontális szociális záradékok végrehajtásával,

- több figyelmet kellene fordítani az emberi erőforrásba való befektetésre az egész életen át tartó – iskolában és tanfolyamokon történő – tanulás révén, aminek a munkaerő-piaci és azon kívüli szükségletekhez illeszkedő, jobb képességfejlesztés is részét képezi,
- uniós és nemzeti szintű strukturált párbeszéd révén meg kellene szilárdítani, és megfelelő uniós finanszírozással támogatni kellene a civil szereplők – köztük a szegénységben élők, a nem kormányzati szervezetek és a szociális partnerek – részvételét a platformban, az EGSZB-nek aktív és együttműködő szerepet kellene játszania ebben a párbeszédben és az éves gyűlésen,
- növelni kell a szegénység csökkentését célzó uniós finanszírozást, különösen a strukturális alapokat, és a hangsúlyt az eljárások egyszerűsítésére, a jobb átláthatóságra és a tényleges eredmények nyomon követésére kell helyezni,
- a szociális kérdéseket illetően meg kell erősíteni a nyitott koordinációs módszert (OMC), és ennek keretében szociális védelemre és társadalmi integrációra irányuló nemzeti stratégiákat, illetve nemzeti és helyi szintű cselekvési terveket kell kidolgozni. Világossá kell tenni a módszer és a szegénységgel foglalkozó kiemelt kezdeményezés közötti kapcsolatot.

⁽¹⁾ E mondatot az Európa 2020 stratégiával foglalkozó EGSZB-s irányítóbizottság ajánlása nyomán illesztettük a szövegbe.

2. Háttér

„Az embereket akkor tekintik szegénynek, ha jövedelmük és forrásaik elégtelensége megakadályozza őket egy olyan életszínvonal elérésében, amelyet elfogadhatónak tart az a társadalom, amelyben élnek. Szegénységük miatt ezek az emberek halmozottan hátrányos helyzetbe kerülhetnek a munkanélküliség, az alacsony jövedelem, a rossz lakhatási körülmények, a nem megfelelő egészségügyi ellátás, valamint annak következtében, hogy akadályokba ütköznek az egész életen át tartó tanulás, a kultúra, a sport és a szabadidős tevékenységek terén. Gyakran kirekesztik és kizárják őket olyan (gazdasági, társadalmi és kulturális) tevékenységekből, amelyek másoknak természetesen, és előfordulhat, hogy csak korlátozott mértékben gyakorolhatják alapvető jogukat.”⁽²⁾

2.1 EU-szerte több mint 80 millió ember él a szegénység küszöb alatt.⁽³⁾ Több mint 50 %-uk nő, és 20 millióan gyermekek. Az anyagi szegénységre vonatkozó statisztikai adatok fontosak ugyan, de el kell ismerni a nem anyagi természetű szegénység – például az írástudatlanság – létezését is. A jelenlegi gazdasági válság közösségeink legkiszolgáltatottabb és hátrányos helyzetben lévő tagjait sújtotta a legkeményebben.

2.2 Az Európai Bizottság a szegénység visszaszorítását gazdasági, foglalkoztatásügyi és szociális menetrendjének, az Európa 2020 stratégiának a középpontjába állította.⁽⁴⁾ Az állam- és kormányfők politikai megegyezésre jutottak arra vonatkozóan, hogy a következő évtizedben legalább 20 millió embert kiemelnek a szegénységből és a társadalmi kirekesztettségéből. A szegénység elleni platform mint kiemelt kezdeményezés a stratégia szerves részét képezi. Ide tartozik a 10. iránymutatás is, amely alátámasztja a tagállamok hozzájárulását a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemhez a nemzeti reformprogramokban.

2.3 A szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai éve rávilágított a szegénység elleni küzdelem összetettségére és többdimenziós szempontjaira, valamint arra, hogy a gazdasági válsággal és a megszorító intézkedésekkel szembe-sülve sürgősen cselekedni kell a szegénység megfékezése érdekében.

2.4 A fiatalokat, a bevándorlókat és az alacsonyan képzetteket egyre inkább fenyegeti a munkanélküliség. A „dolgozó szegények” (akik jövedelme nem elegendő a mindennapi szükségletek fedezésére), az idősek és a lecsökkent jövedelmű családok egyre súlyosabb anyagi nélkülözésben élnek. Ez az európaiak 8 %-át, de egyes tagállamokban a népességnek akár 30 %-át is érinti.⁽⁵⁾

⁽²⁾ Az Európai Bizottság és a Tanács közös jelentése a társadalmi befogadásról, 2004. március.

⁽³⁾ A szegénység kockázatának való kitettség küszöbértéke az egyes tagállamokban az egy főre jutó jövedelem középértékének 60 %-a (a tagállamonként különböző társadalmi transzferek után).

⁽⁴⁾ A Szociális Védelmi Bizottság és az Európai Bizottság aktualizált együttes értékelése a gazdasági válság és a szakpolitikai válaszlépések társadalmi hatásáról (2010. november). EURÓPA 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája (COM(2010) 2020).

⁽⁵⁾ Az anyagi nélkülözés a meghatározás szerint azt jelenti, hogy az adott személyre az alábbi 9 nélkülözési ismérvből legalább 4 jellemző: Nem engedheti meg magának, hogy i) kifizesse a lakásbérletét vagy a közüzemi számláit; ii) megfelelően kifűtse otthonát; iii) váratlan kiadásai legyenek; iv), minden másnap húst, halat vagy egyenértékű fehérjét egyen; v) évente egyszer egy hétre elmenjen üdülni; vi) autót tartson; vii) mosógéppel rendelkezzen; viii) színes televíziója vagy ix) telefonja legyen.

2.5 Az Európai Tanács megállapodott abban, hogy a 2020 stratégia kontextusában a szegénység visszaszorítására irányuló kiemelt célt **három** mutatóra kell alapozni, melyek a következők: a szegénység kockázatának kitétek aránya, a súlyos anyagi nélkülözés és azoknak az embereknek az aránya, akik munkanélküliek háztartásában élnek. A szegénység csökkentésére irányuló céloknak össze kellene kapcsolódnuk a helyi és regionális prioritásokkal.

3. A szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem platformja

3.1 A javasolt platform az Európa 2020 stratégia hét kiemelt kezdeményezésének egyike. A stratégia az alábbi három prioritást nevezi meg, melyek célja, hogy magas szintű foglalkoztatáshoz, termelékenységhez és társadalmi kohézióhoz vezessenek:

- intelligens növekedés,
- fenntartható növekedés,
- inkluzív növekedés.

3.2 A platform célja, hogy a tagállamok, az uniós intézmények és a legfontosabb érintettek közösen vállalják fel a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemet oly módon, hogy „dinamikus keretet” hoznak létre a társadalmi és területi kohéziót szolgáló intézkedések számára annak érdekében, hogy a munkahelyek, a növekedés és a társadalmi befogadás eloszlása EU-szerte igazságosabb legyen.

3.3 Ennek eléréséhez az Európai Bizottság az alábbi fellépési területeket állapította meg:

- valamennyi politikai területre kiterjedő intézkedések,
- az uniós alapok nagyobb mértékű és hatékonyabb kihasználása a társadalmi befogadás elősegítésének érdekében,
- a tényeken alapuló szociális innováció felkarolása,
- partnerségekben való együttműködés és a szociális gazdaságban rejlő potenciál kiaknázása,
- megerősített politikai koordináció a tagállamok között.

4. Általános megjegyzések

4.1 A szegénység elfogadhatatlan a 21. század Európájában, és sérti az emberi jogokat. Az EGSZB üdvözlí a szegénység megfékezése melletti elkötelezettséget és a legalább 20 millió ember szegénységből való kiemelésére irányuló célt,⁽⁶⁾ és örömmel veszi a platform létrehozását és a szegénység megfékezését célzó intézkedéseket is, melyek közül több is tükrözi az EGSZB korábbi véleményeit. Több konkrét fellépést kér azonban annak érdekében, hogy a szegénységnek ne csak a következményeit, hanem az okait is kezeljük, és érvényesítsük az emberi jogokat.

⁽⁶⁾ Lásd az EGSZB Európai Tanácshoz intézett, 2010. június 17-i nyilatkozatát.

4.2 Az uniós szintű gazdasági, pénzügyi és szociális politikák nincsenek összhangban a tagállami szinten tapasztalt valósággal. Az EGSZB hangsúlyozza a koherens és integrált megközelítés jelentőségét, és különösen el szeretné kerülni, hogy az uniós szakpolitikák – amelyek a válság miatt a gazdasági kormányzásra, a növekedésre és a foglalkoztatásra helyezik a hangsúlyt – megemeljék a szegénység kockázatát. Az EGSZB kéri, hogy a kérdéses intézkedésekhez hatékony társadalmi hatásvizsgálatot végezzenek, és ennek eredményeit részletesen vitassák meg.

4.3 Az EGSZB a vélemény kialakítása során figyelembe vette a szegénység további hatásait: a szegénység növeli a gazdasági és szociális vándorlást, az egyes tagállamok szintjén rontja az emberi erőforrásokba való befektetés megtérülését. A rossz érdekvényesítő-képességű szegények még hátrányosabb helyzetbe kerülhetnek, ha az állami kiadások csökkentését célzó gazdasági, adóügyi, szociális, egészségügyi és oktatási reformok kidolgozásakor nincsenek tekintettel a szegények védelmére. A szegénységi küszöb alá kerülők számának növekedése tovább növelheti az állami újraelosztás iránti igényt.

5. Részletes megjegyzések

5.1 Szociális védelem

5.1.1 Az EGSZB elismeri, hogy fontosak a foglalkoztatást és munkahelyteremtést serkentő intézkedések, hangsúlyozza azonban, hogy központi jelentősége van a szociális védelem megerősítésének: nem szabad csökkenteni a szociális juttatásokat vagy lenyomni a béreket, ami aránytalan mértékben sújtaná a legszegényebeket.

5.1.2 A szociális védelmi rendszerek harmadrésszel csökkentik a szegénység kockázatát, ⁽⁷⁾ és alapvetően fontosak az emberi jogok szavatolása érdekében. A rendszerek automatikus gazdasági stabilizátorként működnek, amelyek csökkentik a szegénységet, támogatják a gazdasági és társadalmi kohéziót, elősegítik a növekedést, és nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a közvélemény támogassa az európai projektet. ⁽⁸⁾

5.1.3 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy biztosítani kell a tagállami szociális védelmi és nyugdíj-rendszerek fenntarthatóságát, hiszen a polgárok számára csak így garantálható a megfelelő jövedelem egész életük során, tehát időskorukban is. ⁽⁹⁾

5.2 Az aktív befogadást elősegítő stratégiák

5.2.1 A szegénységben élők előtt álló akadályok leküzdése érdekében folyamatosan, összehangolt módon szorgalmazni kell egy olyan integrált, **aktív befogadási** stratégia alkalmazását, amely magában foglalja a **befogadó munkaerőpiac, a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés és a megfelelő jövedelemtámogatás** három pillérét ⁽¹⁰⁾.

5.2.2 Az EGSZB egyetért azzal, hogy nagy súlyt kell helyezni a szegénységnek a fenntartható növekedés révén történő

megelőzésére és felszámolására. Lényeges, hogy minőségi foglalkoztatás és modern, hatékony szociális biztonsági rendszerek álljanak rendelkezésre, továbbá foglalkozni kell a jövedelmek, a gazdagság és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén tapasztalható egyenlőtlenségekkel. Az Európai Bizottság Éves növekedési jelentése (2011) hangsúlyozta, hogy „Nem beszélhetünk fenntartható növekedésről addig, amíg a társadalom valamennyi szegmense nem részesedik az abból fakadó előnyökből”, továbbá cél „egyidejűleg a növekedés és a társadalmi kohézió biztosítása” ⁽¹¹⁾.

5.2.3 Miközben elengedhetetlen a szakpolitikák uniós szinten történő kidolgozása, a tagállamok és különösen a regionális és helyi önkormányzatok szerepét is erősíteni kell, hogy a változások valóban végbemenjenek. Az EGSZB szeretne együttműködni ezen a területen a Régiók Bizottságával.

5.2.4 Az EGSZB rámutat, hogy mind a szociális partnerekre, mind a szociális gazdaság szervezeteire, köztük a szövetkezetekre rendkívül fontos szerep hárul a befogadó munkaerőpiac kialakításában és az igazságosabb jövedelemelosztás támogatásában, amelyek lényegi hozzájárulást jelentenek az Európa 2020 stratégia megvalósításához.

5.2.5 Az EGSZB sürgeti, hogy helyezzenek nagyobb súlyt a minőségi, fenntartható munkahelyek létrehozására és a munkavállalók szegénysége elleni intézkedésekre, beleértve a tisztességes munkabérekhez és a jó munkakörülményekhez való jogot és a szegénységi csapdák minimalizálását a szociális segélyek és a munka közötti átmenet során.

5.2.6 Az EU aktív befogadási stratégiája egyebek mellett konkrét intézkedéseket foglal magában, amelyek egy befogadó jellegű munkaerőpiac ⁽¹²⁾ létrehozására és azon akadályok felszámolására irányulnak, amelyek megnehezítik, hogy bizonyos csoportok – fiatalok, idősek, etnikai kisebbségek, köztük a romák, migránsok, nők, egyedülálló szülők és fogyatékkal élő személyek – munkához jussanak. ⁽¹³⁾

5.2.7 Az EGSZB fontosnak tartja, hogy mindenki legális munkát végezzen, és aggódik a be nem jelentett munka, az adócsalás és az adókikerülés által a szociális biztonsági rendszerek fenntartható finanszírozására, valamint a foglalkoztatásra és a szociális jogokra gyakorolt hatás miatt. Uniós szintű intézkedésekre, valamint szankciók és hatékony ellenőrzések kombinációjára és a legális munka ösztönzésére van szükség.

5.2.8 Az EGSZB részletes ütemtervet sürget az aktív befogadási stratégiák helyi szintű megvalósításához. Egyetért az Európai Parlamenttel, amely felkérte az Európai Bizottságot annak tanulmányozására, hogy milyen hatása lenne egy olyan jogalkotási javaslatnak, amely a mediánjövedelem legalább 60 %-ában megállapított megfelelő minimumjövedelmet vezetne be minden tagállamban.

⁽⁷⁾ A Szociális Védelmi Bizottság jelentése az Európa 2020 társadalmi értékeléséről (2011. február).

⁽⁸⁾ HL C 132/26., 2011.5.3.

⁽⁹⁾ HL C 84/38., 2011.3.17.

⁽¹⁰⁾ A Bizottság ajánlása a munkaerőpiacról kiszorultak aktív befogadásának elősegítéséről (2008/867/EK).

⁽¹¹⁾ Lásd: Az Európa 2020 stratégia keretében elért haladásról szóló jelentés (Az „Éves növekedési jelentés” 1. melléklete COM (2011) 11 – A1/2. . 2.5. pont.

⁽¹²⁾ ETUC/Business Europe et al: Keretmegállapodás a befogadó munkaerőpiacokról (2010. március).

⁽¹³⁾ HL C 21/66., 2011.1.21.

5.2.9 Az EGSZB összehasonlítható adatok és tökéletesített mutatók gyűjtését sürgeti, amelyek jeleznék a szegénység felszámolásának társadalmi és gazdasági előnyeit, valamint a tetlen-ségből fakadó költségeket.

5.3 Az érdekelt felek részvétele

5.3.1 Az EGSZB szerint az érdekelt feleknek az uniós és tagállami szintű rendszeres strukturált párbeszédokban történő részvétele a hatékony megoldások keresésének, valamint a platform programjával kapcsolatos nyomon követésnek lényeges eleme.

5.3.2 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság azon javaslatát, hogy más uniós intézményekkel, szegénységben élő személyekkel, NGO-kkal, a szociális gazdaság szervezeteivel, a szociális partnerekkel és a civil társadalom más szereplőivel együttműködésben az említett uniós és tagállami szintű strukturált párbeszéd keretében vegyék számba egy éves konferencián az eredményeket. Ennek során át kell tekinteni az éves növekedési jelentés szociális hatását és az elért eredményeket.

5.3.3 Az EGSZB azt szeretné, ha az Európai Parlament jelentősebb szerephez jutna a platform programjának tagállamokban történő megvalósításában. Ez összhangban van az Európai Parlamentben tartott polgári Agora javaslataival.

5.3.4 Az EGSZB határozottan támogatja, hogy az „Európai platform” nevű kiemelt kezdeményezés önkéntes alapon alkalmazható iránymutatásokat javasol az érintettek uniós szintű bevonására és a nemzeti reformprogramokban való részvételükre.

5.3.5 Az EGSZB-nek aktívan részt kellene vennie a platform céljainak megvalósításában, és kulcsszerepet kellene játszania a szociális partnerek és a civil szervezetek érdekeinek közös képviselésében. Ez többek között a következőket jelenthetné:

- évenkénti meghallgatás szervezése a szegénység csökkentésére vonatkozó állal kapcsolatos előrelépések megvizsgálására;
- hozzájárulás az Európa 2020 stratégia keretében 2014-re tervezett félidős felülvizsgálathoz;
- hozzájárulás az éves gyűlés munkájához;
- rendszeres párbeszéd folytatása más érdekelt felekkel, köztük a Régiók Bizottságával, nemzeti gszt-kkel, valamint vélemények kidolgozása kiemelt fontosságú kérdésekről.

5.4 Az egyenlőtlenségek elleni küzdelem

5.4.1 Az EGSZB örömmel fogadja, hogy nagy hangsúly kerül a platform azon tevékenységére, amelyet a megkülönböztetések elleni küzdelemmel, valamint az egyenlőséggel és az integrációval kapcsolatban végez, hogy biztosítsa a fogyatékkal élő vagy mentális problémákkal küzdő személyek, a fiatalok, idősök, továbbá a migráns és etnikai kisebbségekhez tartozó közösségekhez – köztük a romák – tartozó személyek befogadását és a nemek közötti egyenlőség fejlődését. ⁽¹⁴⁾ Az EGSZB kiemeli annak szükségességét, hogy utalás történjen az alapvető emberi

jogokra, és hogy a javaslat az 5., 8., 9. és 10. cikk (EUMSZ) horizontális szociális záradékainak megvalósítására irányuló konkrét javaslatokat tartalmazzon.

5.4.2 Az EGSZB egyetért azzal, hogy a lakásügyi kirekesztés és a hajléktalanság, továbbá az energiaszegénység és a pénzügyi kirekesztés elleni küzdelem kiemelt fontosságot kap. Kiemeli annak fontosságát, hogy támogatást kapjon a minőségi szolgáltatásokhoz, köztük az ikt-hoz való megfizethető hozzáférés. Ezeket az aspektusokat a szociális védelemre és a társadalmi befogadásra irányuló nemzeti stratégiák révén kell kialakítani, egy megerősített szociális nyitott koordinációs módszer keretében.

5.4.3 Az EGSZB hangsúlyozza a humántőkébe való befektetés szükségességét, és kiemeli az oktatás és képzés jelentőségét a foglalkoztatáshoz felhasználható készségek, a személyes fejlődés és a társadalmi befogadás szempontjából. Ennek magában kellene foglalnia a koragyermekkor éveit, az iskolai oktatást, a továbbképzést, a szakoktatást és a munkahelyi képzést a mindenkire kiterjedő, az egész életen át tartó tanulás iránti elkötelezettség keretében.

5.4.4 Az OECD és az Európai Bizottság jelentései a jövedelemelosztással és a vagyoni helyzettel kapcsolatos növekvő egyenlőtlenségekre, továbbá a szolgáltatásokhoz (az egészségügyben is) való egyenlőtlén hozzáférésre mutatnak rá, mind a tagállamokon belül, mind a tagállamok között. Ezenkívül a szegénység a rossz egészségi állapot egyik fő társadalmi meghatározó tényezője, és politikája révén az EU-nak kifejezésre kellene keltenie, hogy az életmentést erkölcsi kötelességének tartja. Meggyőző bizonyítékok szólnak amellett, hogy a nagyobb egyenlőséget mutató társadalmak szinte mindig jobb eredményeket érnek el. A platformnak integrált stratégiák és konkrét intézkedések kidolgozására kell a hangsúlyt helyeznie az egyenlőtlenségek megszüntetése és egy igazságosabb társadalom megteremtése érdekében ⁽¹⁵⁾.

5.4.5 Az EGSZB támogatja a gyermekek szegénységéről szóló átfogó ajánlásra irányuló európai bizottsági javaslatot, amelynek megfelelő családi jövedelem biztosítása, a gyermekgondozásba és a (különösen a kisgyermekkor) oktatásba történő befektetések, valamint a gyermekek *empowermentje* révén, összhangban az alapvető jogokkal és a gyermekek jogairól szóló ENSZ-egyezménnyel elő kellene segítenie a gyermekek szegénységének megelőzését, illetve enyhítését. Ezt a folyamatot egy következetes családpolitikai megközelítéssel párhuzamosan kell kialakítani. Folyamatos nyomon követésre, cserekapcsolatokra, kutatásra és szakértői felülvizsgálatra szintén szükség van, ezek ugyanis elősegítik az EU 2020 stratégiában szereplő, a szegénységgel kapcsolatos célkitűzésnek az elérését. ⁽¹⁶⁾

5.5 Uniós alapok a társadalmi befogadást és a kohéziót célzó intézkedések szolgálatában

5.5.1 Az EGSZB határozottan üdvözli az arra irányuló javaslatokat, hogy a strukturális alapokat hatékonyabban használják fel a szegénység csökkentésére és a társadalmi kohézió előmozdítására, ugyanakkor szükségesnek tartja, hogy növeljék a

⁽¹⁴⁾ Lásd az EGSZB Európai Tanácshoz intézett, 2010. júniusi üzenetét, amelyben hangsúlyozza az egyenlőtlenségek és a megkülönböztetett elleni küzdelem jelentőségét.

⁽¹⁵⁾ OECD (2008): Growing unequal: income distribution and poverty in OECD countries. (Az egyenlőtlenségek fokozódása: jövedelemelosztás és szegénység az OECD országokban) Az Európai Bizottság Kutatáspolitikai Főigazgatósága, 2010: Mi az oka a társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek fokozódásának? Tények és politikai dokumentumok Európában. EUR 24 471.

⁽¹⁶⁾ HL C 44/34., 2011.2.11.

rendelkezésre álló finanszírozás mértékét, különösen a hátrányos helyzetű közösségek számára. Rendkívül fontos, hogy beruházásokkal segítsék a minőségi munkahelyek létrehozását és a kirekesztett csoportok hozzáféréseinek – többek között a szociális gazdaság általi – támogatására szolgáló hatékony megközelítéseket. A finanszírozásnak a minőségi szolgáltatásokhoz, köztük a lakhatáshoz való hozzáférés javítását is lehetővé kell tennie.

5.5.2 Az EGSZB üdvözli az arra irányuló javaslatokat, hogy mindenekelőtt globális támogatások, technikai segítség és kapacitásépítés révén egyszerűsítsék a helyi szervezetek számára a strukturális alapokhoz való hozzáférést, de hangsúlyozza annak szükségességét, hogy:

- a finanszírozáshoz való hozzáféréssel kapcsolatos eljárások rugalmasabbá tétele által csökkentsék a bürokráciát;
- állapítsanak meg az eljárások átláthatóságát és hatékonyságát – többek között az információk egyszerűsítésével – javító európai minimumszabályokat ⁽¹⁷⁾.

Szükség lenne arra, hogy az Európai Bizottság iránymutatásokat adjon, ösztönözze a kölcsönös tanulást, kísérje figyelemmel a strukturális alapok megvalósítását, mindenekelőtt pedig vonja le a tanulságokat az alapok válság alatti felhasználásából.

5.5.3 Az EGSZB azt javasolja, hogy vegyék igénybe a PROGRESS-hez hasonló uniós programokat a nemzeti platformok kialakításának finanszírozására, hogy az érdekelt felek hatékonyan részt vehessenek az európai platformban, és a platform prioritásai jobban megvalósuljanak.

5.6 Szociális innovációk és reformok

5.6.1 Az EGSZB üdvözli, hogy elismerést kap a szociális gazdaság és az NGO-k azon szerepe, amely a szegénység elleni küzdelem, a munkahelyteremtés ösztönzése és a közösségek szükségleteire kreatívan reagáló szolgáltatások kialakítása terén

hárul rájuk. Azt is kiemeli, hogy valamennyi szereplő – köztük a kkv-k és a vállalkozók – közös felelőssége, hogy vállvetve munkálkodjanak hatékony megoldások kidolgozásán.

5.6.2 Az önkéntes munkára jelentős szerep hárul a közösségfejlesztésben, a készségek elsajátításában, az informális és nem formális oktatás biztosításában és az egyének szerepének erősítésében. Az EGSZB készséggel hirdeti az önkéntes munka előnyeit, feltéve, hogy ez a tevékenység nem megy a fizetett foglalkoztatás vagy a közszolgáltatások rovására.

5.6.3 Az EGSZB üdvözli, hogy nagyobb támogatást kap a konkrét elemeken alapuló szociális innováció, de hangsúlyozza annak fontosságát, hogy őrizzék meg és fejlesszék tovább a bevált gyakorlatokat, és a finanszírozás folytatását sürgeti.

5.7 A szakpolitikák összehangolásának fokozása

5.7.1 A nemzeti célok meghatározása és a nemzeti reformtervek az Európa 2020 stratégia megvalósításának, valamint a szegénység csökkentésére irányuló politikák alkalmazásának fontos elemét jelentik. Ennek a folyamatnak azonban feltétlenül integrált nemzeti stratégiákon alapuló szociális nyitott koordinációs módszerre (OMC) kell támaszkodnia, amely szilárdabb alapot teremt a szükséges szociális célok eléréséhez, valamint a szegénység elleni küzdelem európai platformjához fűződő kapcsolat világossá tételéhez.

5.7.2 Az OMC-ről és a szociális záradékról szóló véleményében az EGSZB üdvözölte a horizontális szociális záradékot, a társadalmi hatásvizsgálatokat és a megerősített szociális OMC-t, amelyek egy integrált megközelítésnek és a szociális célkitűzések figyelembevételének biztosítására szolgáló eszközök. Az EGSZB azt kéri, hogy ez a folyamat nagyobb figyelmet kapjon, legyen átláthatóbb, és vegyenek benne részt a legfontosabb uniós intézmények és az érdekelt felek, továbbá hangsúlyozza annak fontosságát, hogy uniós, nemzeti, régiós és helyi szinten dolgozzanak ki a szociális védelemre és a társadalmi befogadásra irányuló stratégiákat.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 15.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽¹⁷⁾ HL C 132/8., 2011.5.3.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Közlemény a migrációról

(COM(2011) 248 végleges)

(2011/C 248/23)

Főelőadó: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

2011. május 4-én az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikkének értelmében az Európai Bizottság úgy határozott, hogy 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 – Közlemény a migrációról

COM(2011) 248 végleges.

2011. június 14-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elnöksége megbízta a „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekciót a bizottsági munka előkészítésével.

A munka sürgősségére való tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2011. június 15-16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a 2011. június 15-i ülésnapon) főelőadót jelölt ki Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS személyében, továbbá 109 szavazattal 2 ellenében, 6 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Bevezetés

1.1 Az Európai Tanács a júniusi ülésén tervezi megtárgyalni a közös migrációs politika egyes szempontjait. Herman Van Rompuy elnök azt javasolta, hogy a munkák során az alábbi kérdésekre osszpontosítsanak:

- a személyek szabad mozgása az EU-n belül;
- menekültügyi szabályok;
- partnerség kialakítása a Földközi-tenger déli partján fekvő országokkal és a külső határok ellenőrzése.

1.2 Az Európai Bizottság május 4-én közleményt adott ki a migrációról, ⁽¹⁾ ezzel kíván hozzájárulni a Tanács üléséhez.

2. Általános megjegyzések

2.1 Az EGSZB számos vélemény (lásd a mellékletet) kidolgozása révén működött együtt a többi intézménnyel annak érdekében, hogy az EU közös menekültügyi és bevándorlási politikát és jogszabályokat tudjon kialakítani. Az elért eredmények ellenére a helyzet nem kielégítő. A bevándorlók és a nemzetközi védelmet igénylő személyek befogadására vonatkozó közös jogszabályok elfogadása a Tanácsban és az Európai Parlamentben igen nehézkesen halad.

2.2 Átfogó szemléletű közös bevándorlási politikára van szükség, amely különféle szempontokat figyelembe vesz, mint például a demográfiai és a munkaerő-piaci helyzetet, az emberi jogok tiszteletben tartását, az egyenlő bánásmódot és a megkülönböztetésmentességet, az új bevándorlók befogadására vonatkozó jogszabályokat, a menedékkérők befogadását és védelmét,

az illegális emberkereskedelemmel foglalkozó bűnszervezetek elleni küzdelmet, a harmadik országokkal való együttműködést, az európai szolidaritást, a szociálpolitikát és az integrációt.

2.3 Az elmúlt hónapok történéseit, nyilatkozatait és politikai döntéseit az EGSZB felettebb aggasztónak találja, mivel egy régi és ismert európai betegség: az idegengyűlölet és a kirekesztő nacionalizmus egyre jobban terjed közöttünk. A kisebbségek és a bevándorlók kirekesztésnek, inzultusoknak, valamint agresszív és diszkriminatív politikáknak vannak kitéve.

2.4 Az idegengyűlölő és populista nézeteket hangoztató szélsőséges politikai csoportok korábban is jelen voltak, de kisebbségben. Ma azonban ezek a nézetek számos európai országban a kormány politikai programjának szerves részét képezik, és a bevándorló- és kisebbségellenes politikákat kampányfogásként használják. Az EGSZB reméli, hogy az Európai Tanácsnak júniusban sikerül elkerülnie, hogy az idegengyűlölet és a populizmus az európai menetrendet is megfertőzze.

2.5 Az utóbbi hetekben elfogadhatatlan helyzeteknek voltunk tanúi, és Európában súlyos politikai válság alakult ki amiatt, hogy a mediterrán térségben mérsékelten emelkedett az újonnan érkező bevándorlók száma. Korábban, amikor sokkal többen kerestek menedéket Európában a háborúk és a nyomorúság elől, Európa szolidaritást tanúsított, garantálva az emberi jogok védelmét és megerősítve az európai integráció értékeit.

2.6 A schengeni térség létrehozása az EGSZB és az európaiak többsége számára az európai integráció egyik legnagyobb vívmányát jelenti. Ennek ellenére egyes tagállamok olyan határ-ellenőrzéseket vezetnek be az Unió belső határain, amelyek ellentétesek a Szerződéssel.

⁽¹⁾ COM(2011) 248 végleges.

2.7 Az EGSZB-t aggasztja, hogy egy védelemre szoruló migránsok érkezése által kiváltott kisebb válság miatt megkérdőjeleződik egyes kormányok és maga az EU értékeinek szilárdsága.

2.8 Az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy mérsékelni kellene a politikai megnyilatkozásokat, és helyre kellene állítani az egyensúlyt, illetve a demokráciát és a szabad és nyitott társadalmakat vezérlő elvek tiszteletben tartását. Emlékeztetjük az európai kormányokat arra, hogy a bevándorlók integrációja kétirányú folyamat, amely az európai befogadó társadalmaktól is elkötelezettséget kíván: befogadóknak kell lenniük. Az a társadalom azonban, amely elfogadja, hogy politikai vezetői választási kampányukban és politikai döntéseikben felhasználják a bevándorlók és a kisebbségek ellen irányuló populizmust és idegengyűlöletet, nem befogadó.

2.9 Európának közép- és hosszú távú tervre van szüksége. Az EU belga elnöksége felkérte az EGSZB-t, hogy dolgozzon ki feltáró véleményt⁽²⁾ a bevándorlás szerepéről a demográfiai kihívások fényében. Az ebben levont következtetések egyértelműek: az elkövetkező években fokozódnia kell az európai munkaerő belső mobilitásának, de a harmadik országokból érkező munkavállalók és családjaik bevándorlásának is. Ez a helyzet új kihívások elé állít bennünket, mivel meg kell tanulunk kezelni a munkahelyeken és a városokban növekvő sokszínűséget. Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy mielőbb ismertesse az új európai integrációs menetrendet, figyelembe véve az Európai Integrációs Fórum munkáját.

2.10 A közelmúltbeli dél-mediterrán térségbeli események, valamint az Unión belüli viták és konfliktusok lehetőséget kínálnak az uniós értékek és elvek, illetve a meglévő közös szabályok megerősítésére, valamint arra, hogy a határokkal, a szabad mozgással, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos európai politikákban „több európaiságot” biztosítsunk.

3. Részletes megjegyzések

3.1 A személyek szabad mozgása – belső határok

3.1.1 Az EGSZB úgy véli, hogy a személyek szabad mozgása alapvető elv és jog az európai integrációs folyamatban, és a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség egyik nélkülözhetetlen alappillére. Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy a schengeni térség számára egyértelműbb és szilárdabb irányítási rendszert kell kialakítani, méghozzá egy olyan európai rendszer révén, amellyel függetlenül és objektívan értékelhető a Határellenőrzési Kódex tagállamok általi alkalmazása. Ezt a rendszert az Európai Bizottságnak kellene irányítania és koordinálnia, külső szakértők segítségével.

3.1.2 Ha a tagállamok kivételes esetekben, amikor a közrend védelme azonnali fellépést indokol, ideiglenesen visszaállítják az ellenőrzéseket a belső határokon, teljesíteniük kell a Határellenőrzési Kódexben foglalt kötelezettségeiket, különösen azt, hogy

előzetesen tájékoztatniuk kell az Európai Bizottságot, és tiszteletben kell tartaniuk a Kódexben előírt eljárási garanciákat (indokolás), valamint az arányosságot, a szolidaritást és a kölcsönös bizalom elvét.

3.1.3 Az EGSZB elfogadja egy európai szintű mechanizmus bevezetését arra, hogy „valóban kritikus helyzetekben”, vagy ha a külső határ váratlanul súlyos migrációs nyomás alá kerül, a tagállamok összehangoltan visszaállítsák a belső határellenőrzést. Nem szabad, hogy a mechanizmus tanácsi megvitatása lehetőséget kínáljon a tagállami kormányoknak arra, hogy újratárgyalhassák és/vagy „lefelé” módosíthassák a Schengeni Kódexben előírt közös eljárási garanciákat.

3.1.4 Az EGSZB támogatja az Európai Parlament arra vonatkozó javaslatát, hogy az Európai Bizottság dolgozzon ki egy új jogsértési mechanizmust (az alapjogoknak és szabadságoknak az EU-ban bekövetkező sérülése lehetőségének korai felismerését célzó mechanizmusok), melynek fő funkciója az volna, hogy a tagállamok által az uniós jog keretében elfogadott és az egyének alapvető jogait és szabadságait sértő intézkedéseket felfüggeszse arra az időre, amíg a luxemburgi Bíróság gyorsított eljárás keretében megvizsgálja azok jogszerűségét.⁽³⁾

3.2 Külső határok

3.2.1 Az Európai Uniónak olyan, a külső határokra vonatkozó politikára van szüksége, amely hiteles, hatékony, legitim, továbbá határozott demokratikus ellenőrzésnek és független értékelésnek van alávetve. Az EGSZB arra kéri a Tanácsot és az Európai Parlamentet, hogy állapodjanak meg az Európai Bizottság 2010. februári, a Frontex-rendeletet megerősítő javaslatáról.

3.2.2 Az EGSZB úgy véli, hogy a tagállamoknak több operatív kompetenciával és autonómiával kell felruházniuk a Frontextet mind tevékenységei, mind erőforrások tekintetében (technikai felszerelés). Ennek ellenére az ügynökség által koordinált közös műveletek végrehajtását (és ezeknek az alapvető jogokra és a Határellenőrzési Kódexben előírt adminisztratív garanciákra gyakorolt hatásait) demokratikus ellenőrzésnek kell alávetni, amelyet az Európai Parlament és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) végezne. Emellett folyamatos értékelésre is szükség van, különös tekintettel a Frontex harmadik országokkal folytatott tevékenységeire és a velük kötött megállapodásokra, a közös műveletek hatékonyságára és a kockázat-elemzések minőségére.

3.2.3 Az EGSZB alapvetőnek tartja, hogy a Frontex teljesítse a nemzetközi védelemhez való hozzáféréshez kapcsolódó kötelezettségeit. Ilyen például a visszaküldés tilalmának elve, az alapvető jogok tiszteletben tartásának független ellenőrzése és egy etikai kódex kidolgozása a kitoloncoláskor követendő magatartásra vonatkozóan.

⁽²⁾ HL C 48., 2011.2.15., 6–13. o.

⁽³⁾ Az Európai Parlament 2010. december 15-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban (2009) – intézményi szempontok a Lisszaboni Szerződés után (2009/2161(INI)) - P7_TA(2010)0483, 39. pont.

3.2.4 Az EGSZB emellett egyetért azzal, hogy létre kell hozni egy európai határőrkontingensből álló európai határőrszolgálatot, amely a jövőben egy központi adminisztráció szerepét töltené be. Fő feladata a Határellenőrzési Kódexben előírt közös szabályok alkalmazása lenne.

3.3 Munkavállalási célú bevándorlás

3.3.1 Az EU-nak politikai lökést kell adnia a legális bevándorlásra vonatkozó közös politika kidolgozásához, és elő kell segítenie a mobilitást és a harmadik országokból munkavállalási céllal Európába érkezőkkel szembeni igazságos bánásmódot. Számos tagállamban, és különösen egyes ágazatokban és szakmákban a vállalatoknak új, bevándorló munkaerőt kell felvenniük, figyelembe véve a képességeket és a képzettséget. Az Uniónak olyan közös jogi keretet kell elfogadnia a munkavállalási célú bevándorlásra vonatkozóan, amely koherens, átfogó, horizontális, és fő szempontjai a munkavállalók jogainak tiszteletben tartása, az egyenlő bánásmód és a vállalkozások igényei.

3.3.2 Az EGSZB már dolgozott ki véleményt az idénymunkásokra, a kiküldött munkavállalókra, a magasan képzett munkavállalókra, valamint a kutatókra vonatkozó irányelvekről. Az agyelszívás megelőzése érdekében a származási országokkal együttműködve az EU-nak szüksége van új tehetségekre ahhoz, hogy dinamikus, innovatív és versenyképes gazdaság lehessen.

3.3.3 Az EGSZB úgy véli, hogy a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek sürgősen megállapodást kell elérnie a közös jogokról és az összevont engedélyről szóló irányelvvel kapcsolatban. ⁽⁴⁾ Meg kell szüntetni a különféle kategóriákba tartozó harmadik országbeli munkavállalók jogai közti uniós szintű eltéréseket. A jelenlegi közös jogi keretet olyan ágazati szemlélet jellemzi, amely erősíti a belépési és tartózkodási feltételek, valamint a jogok tekintetében a különböző kategóriákba tartozó bevándorló munkavállalókkal szembeni eltérő és diszkriminatív bánásmódot.

3.3.4 Az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Bizottság 2013-ban közös bevándorlási kódexet tervez kiadni, melynek célja az,

hogy a meglévő jogszabályokat a bevándorlók jogainak, köteleltségeinek és az őket illető garanciáknak az egységes és átlátható kerete révén konszolidálja. A kódexnek az egyenlőség és az igazságos bánásmód elvén kell alapulnia. Az EU-nak aktívabban kellene ösztönöznie a tagállamokat, hogy átültessék az olyan szervezetek keretében megkötött nemzetközi és európai egyezményeket és szerződéseket, mint az ENSZ, az Európa Tanács és az ILO.

3.4 Párbeszéd és mobilitási partnerségek harmadik országokkal

3.4.1 Az EGSZB nagy vonalakban egyetért az Európai Bizottság által „A dél-mediterrán országokkal a migráció, a mobilitás és a biztonság érdekében folytatandó párbeszéd” c. közleményében ⁽⁵⁾ kifejtett nézetekkel. Az EU-nak folytatnia kell a bevándorlással kapcsolatos átfogó megközelítés kialakítását, kiemelten kezelve a legális migrációs és mobilitási csatornák előmozdítását.

3.4.2 Az EGSZB üdvözli azt a kezdeményezést, hogy mobilitási partnerségeket alakítsanak ki Tunéziával, Egyiptommal és Líbiával. Fontos volna azonban, hogy a már működő partnerségek hatékonyságáról és hatásairól független tanulmány készüljön. Az EGSZB támogatja, hogy az Európai Bizottság biztosítani kívánja, hogy a mobilitási partnerségek hatékony értékelési mechanizmussal rendelkezzenek. Másrészt ezeket a partnerségeket, amelyek gyakorlatilag a részt vevő államokra nézve jogilag nem kötelező közös politikai nyilatkozatok, nemzetközi megállapodásokká kellene alakítani.

4. Nemzetközi védelem

4.1 Az EGSZB reméli, hogy a Tanács és az Európai Parlament 2012-ben elfogadják a közös menekültügyi rendszer létrehozásához még hiányzó közös jogszabályt.

4.2 Emellett az EGSZB úgy véli, hogy javítani kell a tagállamok közti szolidaritást az Európába jövő és nemzetközi védelemre szoruló személyek befogadása terén. Azt javasolja továbbá, hogy az EU kínáljon letelepítési programokat, ahogyan maga az Európai Bizottság is javasolta.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ COM(2007) 638 végleges.

⁽⁵⁾ COM(2011) 292 végleges.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről

(COM(2010) 781 végleges – 2010/0377 (COD))

(2011/C 248/24)

Előadó: **David SEARS**

2011. január 24-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről

COM(2010) 781 végleges – 2010/0377 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2011. május 20-án elfogadta véleményét. (Előadó: David SEARS.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15 – 16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a június 15-i ülésnapon) 146 szavazattal 6 ellenében, tartózkodás nélkül elfogadta az alábbi véleményt.

1. Összegzés és ajánlások

1.1 Az EGSZB mindig is következetesen támogatta a súlyos balesetek előfordulását és potenciális hatásait csökkenteni hivatott európai bizottsági jogalkotási javaslatokat. Tekintettel arra, hogy az idevonatkozó irányelvek hatálya alapvetően függ az egyéb uniós jogszabályoktól, különösen pedig a veszélyes anyagok besorolásáról és címkézéséről szóló jogszabályoktól, az EGSZB egyetért azzal, hogy az ENSZ által kidolgozott és javasolt, globálisan harmonizált besorolási és címkézési rendszer közelmúltban történt elfogadásából eredő változások miatt új irányelvre van szükség. Elismeri továbbá az ezzel kapcsolatos nehézségeket, és azt, hogy a világkereskedelem megkönnyítésén túl mindez várhatóan nem sok előnnyel jár majd – erről egy korábbi véleményben részletesen ki is fejtette a nézeteit. ⁽¹⁾

1.2 Az EGSZB az Európai Bizottság és az érdekelték többsége által vallott azon nézettel is egyetért, hogy egyéb komolyabb változtatásra nincs szükség – minthogy mindig a lehető legkevesebb módosításra kell törekedni, elkerülve, hogy szem elől té vesszük ennek a régóta fennálló, eredményes és általánosan elfogadott jogszabálycsomagnak a fő célkitűzéseit.

1.3 Az EGSZB szerint ezért mindent meg kell tenni annak kritikai, és ha kell, minden egyes termék esetében elvégzendő felmérésére, hogy a besorolás módosításainak valóban van-e jelentőségük egy súlyos baleset valószínűsége szempontjából. Ha nincs, és/vagy jelentősen növelnék az érintett kisebb, alacsonyabb kockázatú üzemek és kkv-k számát, akkor gondoskodni kell arról, hogy a javaslat hatása ne gyengüljön. Ez különösen igaz a tisztítószerek esetében, mivel itt az új besorolásoknak nem sok közülük van a mindennapi használatú háztartási termékekkel kapcsolatos valódi tapasztalatokhoz. Ezekben az esetekben a károsanyagmennyiségeket is gondosan mérlegelni

kellene, különösen amikor elhanyagolható a tűz vagy robbanás bekövetkeztének valószínűsége, és amikor az árut kisebb kiszorításban csomagolták kiskereskedelmi célokra.

1.4 Abban az esetben, ha a nyersanyagokra, a köztes termékekre és a késztermékekre több felülvizsgálat alatt álló jogszabály is vonatkozik, eltérő felülvizsgálati menetrenddel, nagy gondot kell fordítani az egymást átfedő átmeneti időszakokra, biztosítandó, hogy a piaci szereplők és a tagállamok számára ez a lehető legkevesebb költséggel járjon, és a legkevesebb zavart okozza az érintettek körében.

1.5 Mivel az illetékes hatóságok általában úgy vélik, hogy a legfontosabb üzemek már most is a jogszabály hatálya alá tartoznak, mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy hatékonyabbá és eredményesebbé váljon ezeknek és adott esetben a velük szomszédos telephelyeknek az ellenőrzése és az ezt követő jelentéstétel. Amennyire lehet, ennek nem csak a tagállamok által összegyűjtendő és az Európai Bizottságnak megküldendő információk iránti fokozott igényre kellene támaszkodnia. Az EGSZB megjegyzi, hogy a rendszer a jelenlegi formájában aligha felel meg a célnak, és üdvözli az Európai Bizottság arra irányuló erőfeszítéseit, hogy változtatásokról állapodjon meg a tagállamokkal, amelyek nyílt és időszerű hozzájárulásai alapvető fontossággal bírnak a rendszer számára. Az érintett termékek és létesítmények jegyzékének javasolt változásait a többi uniós intézménynek és konzultatív szervnek továbbra is meg kellene vizsgálnia az elfogadást megelőzően.

1.6 Az EGSZB határozottan támogatja, hogy a nyilvánosságot időben és érthetően tájékoztassák a közérdekű változásokról. Bár – főként helyi szinten – növekszik az elektronikus tájékoztatási eszközök használata, ideértve a közösségi hálózatokat is, nyomtatott tájékoztató anyagokra továbbra is szükség lesz. A civil társadalmat képviselő valamennyi, „Sevesóhoz” hasonló (vagy egyéb gyártó, illetve tároló-) üzem közelében található szervezetnek szerepet kell kapnia bármilyen jellegű baleset megelőzésében és kezelésében, ideértve a Seveso irányelvben súlyos balesetként meghatározott eseteket.

⁽¹⁾ HL C 204., 2008.8.9.

1.7 A „környezetvédelmi igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre” vonatkozó új javaslatok csak akkor relevánsak, ha a súlyos balesetek veszélyével kapcsolatban bizonyított a „környezetvédelmi igazságszolgáltatás hozzáférhetetlensége”. Tekintve, hogy az irányelv értelmében az Európai Bizottságnak bejelentendő balesetek ritkán fordulnak elő, főleg az „alsó küszöbértékű” üzemekben, nem úgy tűnik, mintha ez lenne a helyzet. Bármely rendelkezésre bocsátott információt a szervezett civil társadalom valamennyi eleme számára elérhetővé kell tenni. Az EGSZB ezért úgy véli, hogy ezt a követelményt a biztonsággal kapcsolatos információk kezelésének korszerűbb és szélesebb körben elfogadott szemléletével kellene felváltani, megfelelő bizonyítékokkal és a szükséges hatásértékeléssel alátámasztva.

1.8 Az EGSZB megjegyzi, hogy az EU lemaradásban van az Egyesült Államokkal szemben a bevált gyakorlatok elismerésének és díjazásának tekintetében, különösen az egyének és a folyamatok biztonságát illetően, és úgy véli, hogy ez jobb eredményeket hozna, mint az itt javasolt intézkedések némelyike.

1.9 Ezért az EGSZB támogatja a javaslatot, ugyanakkor több pont felülvizsgálatát javasolja, hogy maradéktalanul teljesüljenek a jogszabály jól bevált, hosszú távú célkitűzései, amelyek a súlyos balesetek gyakoriságának és hatásának csökkentésére irányulnak.

2. Bevezetés

2.1 A veszélyes anyagokról szóló 67/548/EGK irányelv már több mint 40 éve elismerte, hogy a különféle mértékben az emberi egészségre, a biztonságra és a környezetre „veszélyes” vagy „kockázatos” besorolású „anyagok”, melyeket az elemek és vegyületeik – legalábbis kezdetben – véges jegyzéke sorolt fel, külön osztályozást, címkézést és csomagolást igényelnek. Bő 20 évvel később ezt kiterjesztették a „készítményekre” – két vagy több anyag különböző, de pontosan meghatározott arányban célzottan előállított keverékeinek bővebb és elméletileg végtelen listájára – a veszélyes készítményekről szóló 88/379/EGK irányelvben.

2.2 Ez a két irányelv, valamint az őket módosító számos irányelv és a technikai fejlődést követő kiigazítások jelentik a munkavállalók, a fogyasztók, a gyártók, a forgalmazók, a kereskedők és a környezet védelmére szolgáló harmonizált rendszer alapját. Ezek biztosítják az érintett termékek, köztük a nyersanyagok, a köztes termékek és a hulladékok, illetve a piacon értékesítendő végtermékek egész Unióra kiterjedő egységes piacát is. Az irányelvek továbbá szinte minden egyéb, az emberi egészség védelmére, a biztonságra és a környezetvédelemre vonatkozó EU-s jogszabályra kihatnak, és kölcsönhatásban állnak velük. Ennek a háttérrendszernek a módosítása tehát nagy valószínűséggel bonyodalmakat és komoly költségeket okoz valamennyi érintettnek.

2.3 Az elmúlt évek során két ilyen módosításra került sor. 2006-ban a Tanács elfogadta „a vegyi anyagok regisztrálására, értékelésére, engedélyezésére és korlátozására” vonatkozó 1907/2006/EK (REACH) rendeletet, valamint az ezt kísérő 2006/121/EK irányelvet a 67/548/EGK irányelv újabb módosítása és az említett két fontos jogszabály összhangba hozatala

érdekében. 2008-ban az Európai Parlament és a Tanács elfogadta az ENSZ által hosszú évek munkája során kidolgozott, a vegyi anyagok osztályozására és címkézésére vonatkozó globálisan harmonizált rendszer (GHS) végrehajtására vonatkozó 1272/2008/EK rendeletet. Ez számos esetben a különféle kockázatokhoz és a besorolt „anyagokhoz” és „keverékekhez” rendelt elnevezések, piktogramok és szabványmondatok módosításához vezetett. Maguk a kockázatok, amelyeket az egyes termékek vagy eljárások a munkavállalókra, a forgalmazókra, a fogyasztókra és a nagyközönségre nézve hordoznak, természetesen nem változtak.

2.4 Már akkor felismerték, hogy egy jól bevált, működő és eredményes rendszer lecserélése csekély előnyökkel járhat. Csökkentheti ugyan a nemzetközi kereskedelemmel kapcsolatos költségeket, ezt azonban bőven ellensúlyozzák az Unión belül megnövekedő, a szabályozással és a megfeleléssel kapcsolatos költségek. Emellett az új besorolások és végpontok bevezetéséből is komoly technikai problémák származhatnak, ami a formai változtatások miatti költségnövekedéshez vagy a fogyasztók számára hozzáférhető termékek skálájának változáshoz vezet – és nagy valószínűséggel zavart okoz minden egyes érintett jogszabály esetében az átmeneti időszakok alatt és után is.

2.5 Az Európai Bizottság a COM(2010) 781 végleges jelű, Seveso III néven is ismert javaslatában, amely kifejezetten a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélye elleni védekezésről szóló jogszabály helyébe lépő irányelvre vonatkozik, ezeket a problémákat egyértelműen felismeri és bizonyos mértékig kezeli is. A „veszélyes anyagok” és a „súlyos balesetek veszélye” az ebben a jogszabályban szereplő fogalom meghatározás szerint értendő.

2.6 A szabályozást 1982-ben vezették be a 82/501/EGK irányelvvel, az 1976-ban, Sevesóban történt (nagy mértékű dioxinszennyezést okozó) súlyos baleset nyomán. Később, egy bhopali (súlyos metil-izocianát-szivárgás) és egy baseli baleset (több tüzetest és mérgezőanyag-kibocsátás) után módosították, majd 1996-ban a 96/82/EK tanácsi irányelv váltotta fel. A Toulouse-ban (ammónium-nitrát robbanás), Nagybányán (cianid-szennyezés) és Enschedében (robbanás egy tűzijátékgyárban) bekövetkezett súlyos balesetek után ezt az irányelvet is módosították a 2003/105/EK irányelvvel, amely egy sor pontosan meghatározott eljárási és jelentéstételi kötelezettséget írt elő a gyártók és a tagállamok számára.

2.7 Az általános vélekedés szerint ez a jogszabály komoly és kedvező hatást gyakorolt a veszélyes anyagokat felhasználó, gyártó vagy tároló üzemek biztonságára és ellenőrzésére. Hatálya jelenleg mintegy 10 000 gyárüzemre terjed ki, amelyből mintegy 4 500 „felső küszöbértékű” besorolást kapott, azaz ezekre az üzemekre szigorúbb jelentéstételi kötelezettség és ellenőrzés vonatkozik, mint az 5 500 „alsó küszöbértékű” üzemre. A gyárüzemekben rendszeres ellenőrzéseket hajtanak végre. Országos és uniós szintű jelentéstételi rendszerek működnek. A rendszer támogatása megfelelő, és az érintettek mind meg vannak vele elégedve. Balesetek még mindig előfordulnak – de remélhetőleg kisebb számban és kevésbé károsítva az emberek egészségét és a környezetet, mint ha nem volna szabályozás.

2.8 Az Európai Bizottság online elérhető statisztikái szerint az irányelv harminc évvel ezelőtti hatálybalépése óta 745 ilyen balesetet jelentettek. További 42 olyan baleset van, amelyről érkezett jelentés, de még nem vették fel a nyilvános eMARS adatbázisba. ⁽²⁾ Bár a statisztikák sem teljesnek, sem könnyen hozzáférhetőnek nem mondhatók, a becslések szerint a balesetek 80 %-a felső küszöbértékű üzemben következett be, a maradék pedig alsó küszöbértékűben. 35 baleset esetében a bejelentést EU-n kívüli OECD-ország tette önkéntes alapon. Éves szinten a legtöbb jelentés az 1996–2003-as időszakban érkezett, a számuk azóta határozottan csökken. Nem világos, hogy ez valóban az üzemek biztonságának javulását bizonyítja-e, vagy pusztán abból fakad, hogy a tagállamoknak hosszú időbe telik a balesetek elemzése és a jelentéstétel, majd a jelentések lefordítása.

2.9 A katonai létesítmények; az ionizáló sugárzással, az ásványi anyagok és szénhidrogének nyílt tengeri kitermelésével, valamint a szállítással járó veszélyek; a hulladéklerakó telepek; illetve az ezen irányelv 1. mellékletének 3. részében felsorolt egyes anyagok nem tartoznak az ellenőrzési kötelezettség hatálya alá.

2.10 Sajnos e jogszabály hatálya erősen függ az érintett veszélyes anyagok osztályozására, címkézésére és csomagolására vonatkozó fent említett jogszabálytól. Az, hogy külön telephelyre van-e szükség a Seveso-ellenőrzéseknek való megfeleléshez, attól függ, hogy a telephelyen felhasznált, gyártott vagy tárolt veszélyes anyagok milyen besorolás alá esnek, és mekkora mennyiségről van szó. Az ellenőrzések csak a „súlyos balesetek” elkerülését vagy hatásának minimalizálását hivatottak szolgálni. Súlyos baleset a meghatározás szerint akkor áll fenn, ha bármelyik (akár több is) teljesül a következő kritériumok közül: egy vagy több ember meghal; hat vagy több személy megsérül és kórházi ellátásra szorul; tulajdonban bekövetkezett kár az üzemen belül vagy kívül; a személyzet vagy az üzem szomszédságában tartózkodó személyek kötelezése tartózkodási helyük huzamosabb ideig történő elhagyására; vagy a külső környezet tartós károsodása. A 2.6. pontban említett, valóban „súlyos balesetek”, amelyek nyomán módosították a hatályos jogszabályt, természetesen jóval súlyosabbak voltak, mint általában az itt bejelentett balesetek.

2.11 A GHS-jogszabály bevezetése miatt most módosításokra van szükség, különösen az irányelv mellékletei tekintetében, amelyek felsorolják az egyes veszélyességi osztályokat és azt, hogy a módosított veszélyességi osztályozás alapján a besorolt „anyagok” és azok „keverékei” az irányelv hatálya alá tartoznak vagy sem.

2.12 Mivel ezek a definíciókat, nem pedig magukat a kockázatokat érintő változások, és az Európai Bizottság nem szándékozik jelentősen módosítani vagy kiterjeszteni a jelenlegi szabályozás hatályát, a folyamatok és a munkavállalók, illetve fogyasztók biztonsága vagy a környezet védelme várhatóan csak minimális mértékben javul. Ezért az üzemeltetőkre és tagállamokra háruló költségek és az őket érintő egyéb hatások ellenőrzése egyértelműen szükséges, ahogyan az is, hogy el kell kerülni, hogy a figyelem elterelődjön a súlyos balesetek kockázatáról.

3. Az európai bizottsági javaslat összefoglalása

3.1 Az Európai Bizottság új irányelvjavaslata az EUMSZ 191. cikkén alapul. A tagállamoknak címzett irányelv a Hivatalos Lapban való kihirdetését követő huszadik napon lép hatályba. A 96/82/EK irányelv 2015. június 1-jén hatályát veszti. Az érdekelt felekkel konzultáltak. Összességében véve egyetértés volt abban, hogy jelentős változtatásokra nincs szükség azonkívül, hogy az 1. mellékletet összhangba kell hozni az 1272/2008/EK rendelettel.

3.2 Az Európai Bizottság ugyanakkor tisztázni és frissíteni kíván néhány eljárást és fogalom meghatározást, valamint be kíván vezetni új intézkedéseket, konkrétan az ellenőrző vizsgálatok gyakoriságával, az üzemeltető által a súlyos balesetek megelőzésére kidolgozott terv (MAPP) tartalmával, a biztonsági irányítási rendszer (SMS) követelményeivel, a nyilvánosság tájékoztatásával, a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való joggal, a tagállamoknak az Európai Bizottsággal szembeni jelentéstételi kötelezettségével, valamint az irányelv mellékleteinek felhatalmazáson alapuló jogi aktusok révén történő módosításával kapcsolatban.

3.3 Az Európai Bizottság elismeri, hogy a legkomolyabb nehézségeket az jelenti, hogy a jelenlegi „nagyon toxikus” és „toxikus” kategóriát összhangba hozzák az új „akut toxikus 1, 2 és 3” kategóriákkal, amelyek immár expozíciós útvonal alapján osztályoznak (szájon át, bőrön át és belélegzéssel történő expozíció). Új és konkrétabb kategóriák váltják fel a korábbi „oxidáló”, „robbanásveszélyes” és „tűzveszélyes” kategóriákat, amelybe a „tűzveszélyes aeroszolok” is tartoztak. Számos egyéb, robbanóanyag-prekurzoroként való alkalmi használatuk ellenére általánosan alkalmazott termék – mint például az ammónium-nitrát és a nehéz fűtőolaj – külön említésre kerül.

3.4 A javaslatot egy európai bizottsági munkadokumentum és hatásvizsgálat, két külső, a COWI A/S dán nemzetközi tanácsadó csoport által készített, az egész javaslatra és az 1. melléklet kiigazítására vonatkozó opciókat tárgyaló hatásvizsgálat, valamint egy olyan jelentés kíséri, amelyet a Közös Kutatóközpont technikai munkacsoportja készített a Seveso-létesítmények azonosításához szükséges osztályozási kritériumokról. Külön kérésre további információkat nyújtottak az eMARS adatbázis reformjára vonatkozó javaslatokkal kapcsolatban.

3.5 Annak ellenére, hogy az Európai Bizottság hatáskörei és feladatai némiképpen kibővülnek, állítólag ez nem lesz hatással a közösségi költségvetésre. A hatásvizsgálat nem számszerűsíti teljes mértékben a tagállamok és az üzemeltetők költségeit és hasznát, hanem csak utal arra, hogy valószínűleg mindkettő jelentősen alacsonyabb lesz, mint az eredeti jogszabály bevezetésekor. Azt is megjegyzi, hogy a költségek általában elenyészőek ahhoz képest, ami egy baleset esetén ténylegesen felmerülne. Az angliai Buncefield olajdepónál történt 2005-ös tüzeset kiváló példa erre. A közvélemény tájékoztatására vagy az Európai Bizottság felé történő adatszolgáltatásra vonatkozó új javaslatok némelyikét nem értékelték a költségek és a tényleges hatékonyság szempontjából. A hatályos jogszabályok alkalmazását és feltételezett hatásait kapcsolódó dokumentumokban megvizsgálták, azonban ezeket nem foglalták bele a hatásvizsgálatba.

⁽²⁾ <http://emars.jrc.ec.europa.eu>.

4. Általános megjegyzések

4.1 Véleményeiben az EGSZB kedvezően értékelte a fent említett összes irányelvet, és határozottan támogatta a súlyos balesetek előfordulásának és hatásának csökkentését célzó javaslatokat, közzismertebb nevükön a Seveso I és II irányelveket, melyek most egy III. taggal is kiegészülnek. Ezért támogatja az új javaslatot, az ahhoz választott jogi alapot és jogszabálytípust. Aggályok merülnek azonban fel az arányosság és a javaslat valószínűsíthető hatásának tekintetében, mivel egyes rendelkezések egyértelműen átlépik a kívánt célok eléréséhez feltétlenül szükséges intézkedések határát.

4.2 Az EGSZB emellett határozottan támogatta egy az ENSZ által előterjesztett, „a vegyi anyagok osztályozására, csomagolására és címkézésére” vonatkozó „globálisan harmonizált rendszer” (GHS) létrehozásának célkitűzését, amely a világkereskedelem támogatását és azt szolgálja, hogy a kevésbé fejlett gazdaságok segítséget kapjanak a munkavállalók és a fogyasztók egészségének és testi épségének védelme érdekében tett erőfeszítéseikhez.

4.3 Az EGSZB azonban egy korábbi véleményében (lásd: HL C 204., 2008.8.9., 47. o.) számos kifogással élt a fentiekkel kapcsolatban. Ezek többsége bármely transznacionális, vagy ebben az esetben globális harmonizációs folyamat esetében – még ha azt jó szándék vezérli is – megállná a helyét, ha arról van szó, hogy egy nemesebb ügy (azaz a világkereskedelem megkönnyítése) érdekében egy jól működő rendszer helyett egy másikat vezetnek be. A bürokrácia és a költségek fokozódhatnak. Régóta bevált eljárások és definíciók gyengülhetnek meg. Alapvető célok hígulhatnak fel. Előfordulhat, hogy a gyártási és forgalmazási gyakorlatokat felül kell vizsgálni, ami jelentős költséggel jár, a munkavállalók és a fogyasztók számára azonban semmiféle haszna nincs. Az elkerülhetetlen átmeneti időszak során és után minden szinten számolni kell majd zavarokkal minden egyes érintett jogszabály esetében. Ha mérleget vonunk, valószínűleg azt találjuk, hogy az előnyök csekélyek lesznek (ha egyáltalán lesznek), a többletköltségeket pedig nehéz lesz megindokolni.

4.4 A javaslat elkészítésekor a fenti érvek többségét figyelembe vették, különös tekintettel arra, hogy szinte teljes egyetértés alakult ki arról, hogy a meglévő jogszabály fő célját, hatályát és általános végrehajtását illetően nincs szükség jelentősebb változtatásokra, kivéve azt, hogy az 1. mellékletet össze kell hangolni a „veszélyes anyagok” osztályozásához, címkézéséhez és csomagolásához kapcsolódó új fogalom meghatározásokkal, mivel ez a jogszabály szorosan összefügg ezekkel.

4.5 Sajnos számos probléma továbbra is fennáll. Néhány ugyan felmerült a konzultációk során, a vizsgált szöveg azonban nem foglalkozik velük. Más, általános jellegű aggályok pedig teljesen feledésbe merültek.

4.6 Az EGSZB különösen azt sajnálja, hogy a globális partnerek által tárgyalt, alapvetően egynyelvű GHS elfogadásával olyan régóta bevett kulcsszavak szenvedtek jelentésvesztést, mint az „anyag”, amely most már jelenthet „készítményeket” és „keverékeket” is; és hogy e két utóbbi kifejezés immár ugyanazt jelenti, nem úgy, mint az általános készítményekről szóló irányelv idején; és hogy még mindig nem történtek erőfeszítések annak megerősítésére, hogy az eltérő használat és jelentéstartalom ellenére – angolul és néhány más uniós nyelven

is – a „vegyipari termék” (*chemical*), „vegyi anyag” (*chemical substance*) és az „anyag” (*substance*) kifejezések az uniós joganyagban szinonimák. Egyesek számára nem feltétlenül magától értetődő az, hogy „nem vegyi” anyagok nem léteznek. Hasonlóképpen az „m-tényezőkre” vagy az „R- és S-mondatokra” való utalásnak csak egy nyelven van értelme, fordításuk azonban problémákat vethet fel.

4.7 Az Európai Bizottság tehát nem ragadta meg a kínálkozó alkalmat, hogy korábbi javaslatokat követve megalkossa a legfontosabb kifejezések glosszáriumát az Unió összes nyelvén, pedig ez elengedhetetlen, tekintve, hogy a jogszabály immár új területekre is kiterjed, bár az érintett termékcsoporthoz nem változott – erre példa a szóban forgó termékek terroristák által „robbanóanyag-prekurzorként” való használatának korlátozása. Szintén sor kerülhetett volna az egymást átfedő és egymással összefüggő horizontális és vertikális jogszabályok közötti rendteremtésre, ilyen például a REACH, az ipari kibocsátásokról, a vízminőségről és az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló jogszabályok, valamint a konkrét termékekre (oldószerek, tisztítószer, kozmetikumok, aeroszolok, műtrágyák és peszticidok) vonatkozó egyedi jogszabályok viszonya.

4.8 Hasonló a helyzet a mellékletek módosítását célzó javasolt folyamatot illetően is, amely alapvetően a jogszabály hatálya alá tartozó termékek – és ebből következően az érintett telephelyek – számának növelését vagy csökkentését hivatott szolgálni, és amelyet az Európai Bizottság önállóan, „felhatalmazáson alapuló jogi aktusok” elfogadásával végez. Ehhez világos iránymutatásokat kell majd adni, amelyek minden érintett fél számára elfogadhatóak. Ezek kidolgozása még hátravan. E döntések tudományos alapját részletesen meg kell határozni, és minden előzetesen elfogadott eljárást szorosan nyomon kell követni. Elő kellene írni, hogy amennyiben az Európai Parlament vagy a Tanács megtámad egy döntést, a többi uniós intézmény és konzultatív szerv végezzen teljes felülvizsgálatot. Rendelkezni kellene arról is, hogy a tagállamok vagy más érdekelt felek milyen módon emelhetnek kifogást.

4.9 Ez a javaslat alkalmazási körére vonatkozóan is fontos. A Seveso II irányelv hatálya alá szerte az Unióban mintegy 10 000 megnevezett üzem tartozik. Ezeknek mintegy a fele a nemrégiben elfogadott, ipari kibocsátásokról szóló irányelv hatálya alá is tartozik, amely a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló jogszabály helyébe lép, és összességében több mint 50 000 telephelyet érint majd. Az ún. „Seveso-üzemekhez” vegyi üzemek, olajfinomítók, fogyasztói termékeket és egyéb feldolgozóipari termékeket előállító üzemek, valamint néhány hulladékfeldolgozó telephely tartozik. A tagállami illetékes hatóságok látszólag egyetértenek abban, hogy a meglévő meghatározások egészen jól lefedik azokat a telephelyeket, ahol súlyos baleset előfordulása egyáltalán szóba jöhet. Kétségtől minden nagyobb telephelyet felsorolnak. A termékek besorolási szintjének a GHS követelményeinek való megfelelés érdekében történő szigorítása (a tényleges, mögöttes kockázatok változásának hiányában) pusztán a kisebb érintett telephelyek számát gyarapítja, ahol a tényleges kockázatok amúgy is folyamatosan csökkennek, vagy – kevéssé indokolhatóan – növeli a magasabb kockázati besorolású üzemek számát. Konkrét problémák merülnek fel a tisztítószer alapanyagai esetében, ahol a fogalom meghatározás módosításai miatt a listát jelentős számú alsó küszöbértékű telephellyel lehetne kiegészíteni. Mivel a fent említett európai bizottsági statisztikák szerint az 5 500 alsó küszöbértékű üzemekből mindössze évi 5–10 balesetet jelentenek, ezt

a területet nem tartjuk fontosnak további szabályozás szempontjából. Mert ha egy alsó küszöbértékű Seveso-üzemben 500–1 000 évente (egy felső küszöbértékűben pedig akár 100–200 évente) fordul elő bejelentendő baleset, az bizony azt jelenti, hogy otthon vagy munkába menet több veszély leselkedik az emberekre – jöllehet ritkán fordul elő, hogy egy ilyen balesetnek mások számára is messzemenő következménye legyen, vagy hogy akár a szabályozók, akár a nagyközönség súlyosként kezelje őket. Annak biztosítása, hogy a felelős kkv-k ismerjék és be is tartsák a szabályokat, és hogy a telephelyeket az illetékes hatóságok rendszeresen ellenőrizzék, érdemben nem növeli a jogszabály hasznát. Sőt, a pénzügyi és humánerőforrások korlátozottsága idején növelheti annak kockázatát, hogy máshol következik be súlyos baleset.

4.10 Az EGSZB ezért határozottan kéri, hogy ne térjenek el a meghatározás szerinti súlyos balesetek elkerülését vagy hatásainak csökkentését célzó irányelvek eredeti céljától. Határozottan tartózkodni kell attól, hogy pusztán az osztályozásra, a címkézésre és a csomagolásra vonatkozó új GHS bevezetésével vagy a helyi és uniós szintű jelentéstételi rendszerek módosításával olyan döntés születessen, amely elhomályosítja ezeket a célokat. Ehhez alaposan meg kell fontolni nemcsak az új besorolási határértékeket, hanem a tárolt termékek mennyiségének küszöbértékeit is. Ha itt olyan termékek is szóba jönnek, amelyeket eleve kisebb kiszerezésben, kiskereskedelmi értékesítésre csomagoltak, és a tűz- vagy robbanásveszély elenyésző, a meghatározás szerinti súlyos baleset kockázata jóval alacsonyabb.

4.11 Az EGSZB megjegyzi továbbá, hogy ez a javaslat kifejezetten és nagyon helyesen kizár a hatálya alól olyan baleseteket, mint a Mexikói-öbölben a közelmúltban történt olajfűtőtorony-robbanás, amely valószínűleg külön jogszabályt kíván, és közelebbi példával élve a magyarországi vörösiszap-kiömlés, amely – legalábbis elméletben – a bányászati hulladékról szóló 2006-os irányelv hatálya alá tartozik. Természetesen a nemzeti szintű megfelelő végrehajtás és felügyelet mindenképpen fontos, függetlenül attól, hogy milyen uniós szintű jogszabály van érvényben.

5. Részletes megjegyzések

5.1 Az EGSZB megjegyzi, hogy a fent említett irányelvek többsége különböző határidőkkel jelentéstételi követelményeket állít a gyártók és a tagállamok számára. Ha ezen a területen növelik a benyújtandó jelentések gyakoriságát és részletességét anélkül, hogy ennek egyértelmű haszna lenne, az csak növeli az érintettek terheit. Ha az adatokat központilag, Brüsszelben vagy máshol gyűjtik, azzal csak gyarapodnak az adatok minőségével és adott esetben a bizalmas adatok védelmével kapcsolatos problémák.

5.2 Ez vonatkozik egy másik új követelményre is, mégpedig arra, hogy az „üzemeknek” részletes tájékoztatást kell adniuk „szomszédjaikról” az olyan, szomszédos telephelyeket érintő „dominóhatás” elkerülése érdekében, amelyek nem feltétlenül tartoznak e jogszabály hatálya alá. Nem világos, hogy ez hogyan valósítható meg az uniós versenyjognak megfelelően. A helyi vészhelyzeti tervek kidolgozásához azonban mindenképpen fontos, és e tekintetben az EGSZB maradéktalanul támogatja.

5.3 Az a követelmény, hogy az üzemeltetőknek a jelentésükben bizonyítaniuk kell a „biztonsági kultúra” meglétét, az Egyesült Államokban bekövetkezett balesetekre vezethető vissza. Az úrsíkló-katasztrófa, valamint újabban a texasi és a mexikói-öbölbeli súlyos balesetek esetén ugyanis az utólagos jelentések e kultúra hiányáról tanúskodtak. Ezek azonban szubjektív megjegyzések, amelyek nehezen értékelhetők vagy számszerűsíthetők. Ha az illetékes hatóságoknak rendszeres és érdemi előzetes értékelést kellene adniuk, az a jelenlegi személyzeti létszámok mellett a tagállamok többségében problémákat okozna. Ezért ezt a javaslatot az isprai biztonsági szakértők egy 2010-es ülésükön elutasították, és nem világos, hogy miért került bele újból a jelenlegi javaslatba.

5.4 Összességében véve az EGSZB azt szeretné, ha a jelentéstételi kötelezettségeket ésszerű, értelmes, összehasonlítható és számon kérhető szinten tartanák valamennyi tagállamban, és mindent megtennének a bevált gyakorlatok határokon átnyúló cseréje érdekében. Az EGSZB különösen sajnálja, hogy az eMARS adatbázisban jelenleg elérhető 745 online jelentésnek a „levont tanulságokkal” foglalkozó fejezetei jellemzően üresek; a többi rész, ahol négyzetek megjelölésével előre megadott válszokból lehet kiválasztani a megfelelőt, kevés hasznos információval szolgál, annak ellenére, hogy a jelentések elvileg a nagyközönség és a biztonságügyi szakértők számára fő információforrásként szolgálnak. Egyes adatok, például a balesetet szenvedett alsó, illetve felső küszöbértékű üzemek megoszlására vonatkozó, láthatólag nem szisztematikus gyűjtés eredményei, ami megnehezíti annak értékelését, hogy a jogszabályok egyes elemei, illetve a nemzeti szinten szükséges fellépések mennyire hatékonyak. Az EGSZB ezért üdvözli az Európai Bizottság arra irányuló kezdeményezéseit, hogy a tagállamokkal együtt új jelentéstételi előírásokat fogadjon el, és bízik abban, hogy elegendő forrásokat is biztosítanak ahhoz, hogy a rendszer meg tudja felelni eredeti céljának.

5.5 Az EGSZB továbbá felveti a kérdést, hogy a telephelyen gyártott, felhasznált vagy tárolt anyagok mennyisége és veszélyességi besorolása alapján két osztályba sorolt üzemeltetők számára előírt jelentéstételi kötelezettség miért tér el egymástól a tekintetben, hogy szükség van-e súlyos balesetek megelőzésére kidolgozott terv (MAPP), ezt követő biztonsági irányítási rendszer (SMS) és biztonsági jelentés kidolgozására. Mivel az első (MAPP) a második (SMS) nélkül nem sokat ér, az EGSZB úgy véli, hogy ennek a követelménynek az irányelvben felsorolt valamennyi üzemre egyformán vonatkoznia kellene. Az alsó küszöbértékű üzemekre vonatkozó külön követelményeket azonban jobban hozzá kellene igazítani ahhoz, hogy ezekben az üzemekben jóval alacsonyabb a súlyos balesetek kockázata.

5.6 Az EGSZB megjegyzi, hogy a nyilvánosság tájékoztatására vonatkozó javaslatok köre jelentősen kibővült, bár ennek oka nem mindig világos. Az egyik bekezdésben kifejezetten szerepelnek az „iskolák és a kórházak” – az azonban nem világos, hogy miért: oktatási célból; azért, mert munka vagy egyéb okból sok ember tartózkodik ott, és ez különleges kiürítési tervet és képzést igényel; vagy mert ezek vészhelyzet esetén kulcsfontosságú erőforrások. Ezt tisztázni kellene, hogy az érintettek megtehessek a megfelelő intézkedéseket.

5.7 Valamennyi ilyen esetben azt kellene előírni, hogy a tájékoztatás az adott célnak megfelelő, érthető és jól időzített legyen. Az elektronikus eszközök használata egyes társadalmi rétegek számára hasznos lehet, mások számára azonban nem. Még évekig szükség lesz a tájékoztatás nyomtatott formában való megjelentetésére. Helyi szinten fel lehetne tárni, hogy a konkrét vészhelyzeti tervekben milyen lehetőségeket nyújtanak az új kommunikációs formák, mint a célzott e-mailek, a közösségi hálózatok vagy akár a Twitter®.

5.8 Végezetül az Európai Bizottság új cikket vezet be a „környezetvédelmi igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés” biztosítására. Ez a fogalom az Egyesült Államokban született meg az 1980-as években, a húsz évvel korábban zajlott polgárjogi mozgalom alapján, amely amiatt indult, hogy a borszínnel szorosan összefüggött a szegénység és a polgárjogoktól való megfosztottság, és ebből adódóan az „igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés” nyilvánvaló hiánya is. Ezek az elvek később belekerültek az 1998-as Aarhusi Egyezménybe. 2006-ban elfogadtak egy rendeletet az uniós intézmények kötelezettségeiről. Az EGSZB erről szóló véleménye (HL C 117., 2004.4.30., 52. o.) támogatta a javaslatot, de aggodalmát fejezte ki a „környezetvédelmet előmozdító

szervezetek” szűk definícióját illetően, melyben az szerepel, hogy „egyéb nonprofit szervezetek, például a szakszervezetek, a szociális gazdasági és társadalmi-foglalkoztatási szervezetek, a fogyasztói szövetségek stb. helyi, regionális, nemzeti és európai szinten szintén fontos szerepet játszanak a környezet védelmében”. Ez a kijelentés ma is érvényes, amikor a szervezett civil társadalom valamennyi elemét a gyakorlatban is bevonják mind az e jogszabállyal kapcsolatos kérdésekről való tájékozott döntéshozatalba, mind pedig annak biztosításába, hogy a munkavállalók és a környező lakosság egészsége és biztonsága egy súlyos baleset tényleges bekövetkezése esetén megfelelő védelemben részesüljön. A 2006-os rendelet végrehajtásáról szóló, online elérhető európai bizottsági jelentések szerint az igencsak csekély számú bejegyzett információigénylés inkább az éppen aktuális páneurópai kampányokat támogatta, nem pedig egyes konkrét üzemek adataira vonatkozott. Ezért nem világos, mi célt szolgál itt ez az új követelmény; helyesebb lett volna például javaslatokat tenni a bevált gyakorlatok cseréjére, elismerésére és díjazására. Ez olyan terület, amelyen az EU komolyan le van maradva az USA mögött, és ahol – a javaslat kimondott célkitűzéseivel összhangban – jelentősen javítani lehetne az egyének és a folyamatok biztonságát.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Az európai mozik lehetőségei és kihívásai a digitális korszakban

(COM(2010) 487 végleges)

(2011/C 248/25)

Előadó: **Mircea Eugen BURADA**

2010. szeptember 24-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 114. 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 – Az európai mozik lehetőségei és kihívásai a digitális korszakban

COM(2010) 487 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2011. május 24-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a június 15-i ülésnapon) 142 szavazattal 1 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

Mottó

„Európának globális szereplővé kell válnia, semmiképpen sem lehet a globalizáció alvállalkozója.”⁽¹⁾

PREAMBULUM

„Az európai filmművészet fontos szerepet játszik az európai identitás alakításában, amely központi szerepet tölt be az európai kulturális menetrendben.” Az európai bizottsági közlemény e kezdőmondata kitűnő szándéknyilatkozat, amely már a kezdetekkor hangsúlyozza e kérdés valódi dimenzióját, figyelmeztetve rendkívüli jelentőségére az alapító atyák által elképzelt és megalapozott európai integráció sikerre vitelének szempontjából. A kultúra és valamennyi összetevője – ideértve esetünkben a filmművészetet is – a kommunikáció, a szolidaritás, a demokrácia, és különösen az európai kohézió legfontosabb eleme. A filmművészetet, mint az élet valódi Szent Grálját védeni kell, nagy politikai és stratégiai jelentőséget tulajdonítva neki. Nem szabadna elszalasztani azt a digitális mozi biztosította alkalmat, hogy az európai filmművészet betölthesse a gondolatok transzcendentális kommunikátorának fő szerepét. Egyedülálló, vagyis kötelező érvényű lehetőség az Európai Unió számára, hogy felruhazza magát az európai kohézióhoz szükséges eszközökkel. E célkitűzés megvalósítására azonban csak a művészet – általában véve –, ezen belül pedig különösképpen a filmművészet alkalmas. Gazdasági szempontból mindez KÖLT-SÉGVETÉST jelent, vagyis egy hatalmas pénzügyi erőfeszítést, amely nélkül nagy veszélybe kerül az Európai Unió, azaz e 27 vegyértékkel bíró Babel-torony jövője, mivel alááshatják az egyes tagállamok identitásának érzékeny elemei.

1. Következtetések És Ajánlások

1.1 A ma vizsgált kérdés összetett, érzékeny, súlyos, de mindenekelőtt politikai jellegű:

— ÖSSZETETT az európai identitás kulturális sokfélesége miatt;

— ÉRZÉKENY, mivel a filmművészeti örökségük gazdagságára és sokszínűségére büszke tagállamok nagy óvatossággal, de azt is mondhatnánk, hogy szkepticizmussal tekintenek majd erre az új szakaszra;

— SÚLYOS, mivel hiányzik a közösségi szintű valódi stratégia, és hiányoznak az elvárt eredmények, ami hosszú távon veszélyeztetheti az Európai Uniónak az európai identitások modellezésén és harmonizálásán keresztüli megszilárdítására irányuló erőfeszítéseket;

— POLITIKAI, mivel a filmművészet, amely valódi kulturális aktus, kezdetben kikapcsolódási lehetőségnek számított, idővel azonban új szerepekkel bővült: erkölcsi támogatás, kommunikációs csatorna, történelmi lenyomat, tudat alatti hatás, propagandaeszköz stb.

1.2 Az EGSZB azt ajánlja valamennyi döntéshozónak, aki illetékes ennek a világon egyedülálló projektnek a jövőjét tekintve, hogy megfontoltan foglalkozzon e kérdéssel annak érdekében, hogy elkerülhető legyen az olyan, kulturális depresszió által uralt összehasonlítás csapdája, mint pl. az amerikai filmművészet az uralkodó, a nézők az amerikaiakat részesítik előnyben ... stb. A versenynek adrenalinként kell hatnia, amelyet az európai digitális moziba kell fecskendeznünk. A néző örömmel fogadja, ha kommunikálnak vele, ha elbűvölik, ha meggyőzik, ha szórakoztatják, ha meghívják egy terembe, ahova a saját elképzeléseivel érkezik, és a mozivászon látottak által ébresztett gondolatokkal távozik. Ez a siker kulcsa. Ezért született az a javaslat, hogy minden erőfeszítést

⁽¹⁾ Staffan NILSSON elnök és Michel BARNIER európai biztos 2011. január 6-i találkozóján.

(önmagunkba vetett hit, elhatározás, uniós ambíció) meg kell tenni az ezt szolgáló eszközök és finanszírozás felkutatására, azzal a konkrét céllal, hogy sikeres legyen ez a kultúrpolitikai eszköz, amely egyértelműen az európai egyesülés sikerének egyik sarokköve.

1.3 Az európai mozi valódi digitális forradalma – amely programokon, szabványokon és jogszabályokon keresztül különösképpen ezen ágazat sok szereplőjének „nyugodt” életét forgatja majd fel, új munkakeretet, új életritmust és főleg egy megnövelt költségvetést jelentve számukra –, egy új kihívás, amely egyidejűleg azonban sok kis és közepes vállalkozás eltűnését is okozhatja, ahogy arra az európai bizottsági szöveg is helyesen rámutat. Az EGSZB ajánl és támogat minden hasznos európai uniós beavatkozást, és elengedhetetlennek tartja a jövőbeli erőfeszítést ezeknek a kis, mind a vidéken, mind a nagy városokban megtalálható mozitermeknek a fenntartására, amelyek különösen a társadalmi kohézió, de a „művészet és kísérlet” kereskedelmi rés szempontjából is fontosak.

1.4 A digitális mozi, mint a szociálisabb, versenyképesebb és olcsóbb életet előrevetítő szivárvány, óriási lépés az innováció terén és megkerülhetetlen az Unió jövője szempontjából, emellett az európai kultúra fő összetevője, szilárd pont az Unió nemzetiségei és kulturái számára, elősegítve ezek találkozását, egymás jobb megismerését és felfedezését, ott még inkább, ahol ez azzal a felismeréssel járhat, hogy képesek az együttélésre, megértésre és tisztelettel, és miért is ne, csodálattal tekintve egymásra.

1.5 Az EGSZB támogatja a közösségi szintű konkrét, világos és stabil jogi keret létrehozását. A tagállamoknak konkrét erőfeszítést kell tenniük annak érdekében, hogy visszahozzák a mozi-termekbe a nézők millióit, akik elfeledtek a moziba járás szokásáról. Tudatosítanunk kell egy alapvető szempontot, vagyis hogy napjainkban egy film megtekintése a moziban luxussá vált, míg egy DVD-nek az otthoni házimozin (a kötelező plazmaképernyővel) való levetítése már mindennapos esemény.

1.6 Azzal a jól meghatározott gondolattal kell e tárgyat vizsgálnunk, hogy az ikt – az új technológiák, a valós időn belüli tájékoztatás, a közvetlen és a különféle nemzeti nyelvek korlátja nélküli kommunikáció – hatalmas előnyt biztosít Európa sokféle kulturális és kreatív értékének akadálymentes és minél olcsóbb terjesztése szempontjából, ugyanakkor nagyobb hozzáférést garantál a látás- vagy hallássérült emberek számára is.

1.7 Semmit sem lehet azonban stabilá és tartóssá tenni, ha az Európai Unió nem teszi hozzáférhetővé a nélkülözhetetlen pénzügyi eszközöket ennek a világon egyedülálló multikulturális projektnek a gyakorlati megvalósítása és megfelelő fenntartása érdekében. E program rossz kezelése minden bizonnyal olyan

költségekhez vezet majd, amelyeket a kis mozitermek, az ágazat bizonyos kategóriájú munkavállalói, és főleg a mi célközönségünk, a nézők nehezen bírnának elviselni. Tekintettel arra, hogy az állami támogatások terén nem létezik univerzális megoldás Európa valamennyi országa és régiója számára, az EGSZB hangsúlyozza, hogy elegendő finanszírozást kell biztosítani a kis, különösen a vidéki, de a nagy városokban lévő mozik digitalizációjára is. Fel kell használni a strukturális alapokat, biztosítani kell a megfelelő nemzeti társfinanszírozást és prioritásként hozzáférhetőbbé kell tenni a MEDIA gyártásigancia-alapot az üzemeltetők számára. Mindezzel együtt nem lehet szó az állami támogatások valamennyi országra és régióra érvényes megközelítéséről, valamennyi országnak és régióknak szabadon kellene alkalmaznia azt a rendszert, amely jól működik az adott piacokon.

1.8 Ajánlott a filmarchívumok digitalizálása, legyen szó akár dokumentumfilmekről, archív felvételekről vagy klasszikus filmekről, hogy az eljövendő generációknak ne kelljen nélkülözniük az európai filmek kincsesárát, valamint hogy ezek a produkciók könnyen hozzáférhetőek legyenek, a digitális technológiára való áttéréssel egy időben, amire minden bizonnyal sor fog kerülni az elkövetkezendő években.

1.9 A közlemény ahelyett, hogy az audiovizuális politikát és – általánosabban – az európai mozit vizsgálná a digitális világban, inkább a mozik digitalizációjára összpontosít. A digitalizáció sokkal összetettebb jelenség, mint a technikai berendezések cseréje. Ahhoz, hogy az európai filmművészet az európai digitális menetrend kulcsfontosságú stratégiai elemévé váljon, integráltabb megközelítésre lesz szükség, ami egyrészt technológiai és ipari jellegű, másrészt pedig magában foglalja a kulturális aggodalmakat és célkitűzéseket – az alkotást. A digitális filmhez való hozzáférésnek, legyen szó akár a szórakoztatásról, akár a tájékoztatásról, az európai digitális menetrend részévé kell válnia.

2. Bevezetés

2.1 A digitális mozi révén a digitális technológiát alkalmazva terjesztik és vetítik a filmeket a mozitermekben. A digitális technológia magában foglalja a digitális rögzítést, a digitális utómunkálatokat, a digitális mesterkópiák elkészítését – Digital Cinema Distribution Master (DCDM) – és a filmek digitális vetítését (DCI), kétféle, 2k és 4k felbontásban. A digitális mozinak a legvalóságosabb képet és hangot kell biztosítania.

2.2 A digitális filmforgalmazás hatalmas megtakarítást jelent a filmforgalmazóknak. A hagyományos filmszalagon terjesztett 80 perc költsége 1 500 és 2 500 USD között változik. A másolatok millióival megszorozva ez óriási összeget jelent. Digitális hordozón és maximum 250 Mb/másodperc értékkel, egy hagyományos film nagyon alacsony költséggel egy csupán 300 GB-os merevlemezen tárolható, és arról se feledkezzünk meg, hogy a digitális hordozó könnyen kezelhető, tárolható és szállítható, valamint újrahasznosítható (forrás: *Wikipedia free encyclopedia*).

2.3 A digitális forgalmazás (digitális mozi) nem létezhet majd filmgyártás nélkül, e területen azonban a forgatási felszerelések technológiai hozzáigazítása a digitális rendszerhez nagy lemaradást mutat. Különleges pénzügyi erőfeszítésre van szükség a lemaradás felszámolására, és hogy gyors haladást lehessen elérni a versenytársakkal szemben.

Jelenleg eléggé furcsa helyzetben vagyunk, mivel egy digitális mozihálózat kiépítésén fáradozunk, miközben a filmgyártók többsége még celluloidszalagot használ a filmforgalmazáshoz.

Hasonló a helyzet a 3D filmek területén, ahol a forgalmazók/üzemeltetők a legtöbb esetben a néhány euróval drágább jegyért csak olcsó utánzatot adnak el az európai polgároknak, amely nem éri el a digitális normák által megkövetelt minőséget. Addig, amíg a digitális mesterkópiát nem digitálisan filmezték, nem kerülhet sor a valódi digitális vetítésre. Az „Avatar” című filmet például 3D-ben forgatták, amit a nézők milliói értek el is.

3. EElőfeltételek

3.1 A közlemény több, a közös európai kulturális térséget ösztönző kulcsfontosságú elgondolást is figyelembe vesz. Ennek szempontjából kell sort keríteni a digitalizáció folyamatára, a továbbiakban leírtaknak megfelelően és a szükséges pénzügyi támogatás kíséretében.

3.1.1 EURÓPAI KULTURÁLIS MENETREND – elsődleges céljai közé tartozik az európai filmművészet támogatása; az európai identitások modellálásának és a közösségi kultúrák közelítésének hajtóereje.

3.1.2 Az EURÓPAI DIGITÁLIS MENETREND – az egységes digitális piacon megvalósuló intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre irányuló Európa 2020 stratégia hét legjelentősebb kezdeményezésének egyike.

3.1.3 Az egységes piac központi szerepet játszik a kulturális tartalmak, a társadalmi kapcsolatok és a kereskedelmi szolgáltatások határokon átívelő szabad mozgásának – minden nehézség ellenére – történő biztosításában, hogy az európai polgárok teljes mértékben élvezhessék a digitális korszak előnyeit az egységes digitális piac létrehozásán keresztül.

3.1.4 A kulturális kifejezőmódok sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szóló UNESCO-egyezmény, melyet az Európai Unió 2006-ban ratifikált, rendkívül hasznos a feltétlenül szükséges fellépések meghatározásában; ez egy olyan célkitűzés, amelyet az Európai Uniónak teljesítenie kell a mozi-termekek digitalizációjának érdekében.

3.1.5 Zöld könyv a kulturális és kreatív iparágak potenciáljának felszabadításáról. A GDP-hez való közvetlen hozzájárulásukon túlmenően a kreatív és kulturális iparágak számos más ágazatban is fontos motorjai a gazdasági és társadalmi innovációnak.

3.1.6 A **MEDIA 2007** program széles körű, magában foglalja az európai audiovizuális ágazatban aktív szakmabelieknek szóló képzéseket is. A folyamatos szakmai képzést és az új technológiák használatát ösztönözve a cél e terület szakembereinek segítése abban, hogy alkalmazkodni tudjanak az audiovizuális piac európai és nemzetközi dimenziójához.

3.1.7 Hiányzik a forrás a filmszínházak, és különösen a vidéki filmszínházak digitalizációjára, ezért biztosítani kell a strukturális alapok felhasználását, a megfelelő nemzeti társfinanszírozást, és hozzáférhetőbbé kell tenni a MEDIA gyártásiganciancia-alapot a mozikat üzemeltetők számára.

4. Helyzetelemzés

4.1 A digitális forradalom szakpolitikai kérdéseket vet fel regionális, nemzeti és európai szinten

— az európai alkotások versenyképességét és terjesztését;

— a pluralizmust, valamint a nyelvi és kulturális sokféleséget illetően.

Bizonyos, hogy ezeket a problémákat valamennyi európai uniós szereplő közreműködésével egységes és kiegyensúlyozott módon kell elemezni és megoldani.

4.2 Nyilvánvaló, hogy a tagállami hivatalos szervek finanszírozásának szintjén a pénzügyi támogatások mind ez idáig a filmkészítés alkotási és gyártási szakaszára irányulnak, ami véleményünk szerint az adott országok filmkultúrájának ösztönzése szempontjából nagyon dicséretes és mindenképpen szükséges, feltéve, hogy megtörténik a digitális gyártásra való áttérés.

4.3 A továbbiakban a közlemény utal a mesterkópiákra és a digitális filmvászonra vonatkozó kiegészítő pénzügyi alapok létrehozásának jelentőségére is abban, hogy az adott filmeket forgalmazni tudják, és azok eljussanak a nézők széles köréhez. Ennek feltétele azonban az is, hogy finanszírozzák azoknak az újratervezőket, akik a technológiaváltás miatt elvesztették állásukat.

4.4 A szöveg felveti a forgalmazók és a mozikat üzemeltetők nagymértékű bevonásának kérdését. Az ő részvételük elengedhetetlen feltétele annak, hogy biztosítható legyen az európai alkotások terjesztése és az európai mozi sokfélesége. Az a tény, hogy a forgalmazó egyben a film producere is, mindaddig nem lehet zavaró, amíg a jegy ára nem megfizethetetlen. Fel kell használni az üzletben való érdekeltségüket a nemzeti/uniós digitális mozi érdekében.

4.5 Az Európai Bizottság és a tagállamok már 2008 tavaszán elindítottak egy hosszú távú akciót, létrehozva a digitális mozival foglalkozó szakértői csoportot. A tárgyalások rávilágítottak a virtuáliskópia-díj (VPF) meglévő modelljének alternatívája iránti igényre, hangsúlyozva a digitalizáció megvalósítása kapcsán a tagállami állami támogatás bevonásának és az uniós pénzügyi támogatásnak a jelentőségét.

4.6 A „közvetítő beruházók” előzetesen finanszírozzák a digitális filmeket vetítő mozitermek valamennyi digitális felszerelését. A forgalmazónak az első vetítéstől kezdve vissza kell térítenie a finanszírozást a virtuáliskópia-díjon keresztül, így vásárolva meg tulajdonképpen a digitális felszerelést.

4.7 A közlemény egypár finanszírozási példával arra bátorít, hogy higgyünk abban, hogy a „digitális vonat” már sínen van. Nincs még azonban konkrét ismeretünk haladási sebességéről, hatékonyságáról, a felszerelés stabilitásáról, és legfőképpen ennek a szövetségi digitális mozhálózatnak a kiterjedéséről, amely uniós építkezésünk egyik pillére, és amelynek az inkluzív jellegű, fenntartható és intelligens növekedést kell biztosítania.

4.8 A digitális korszakban az európai mozi előtt álló lehetőségek és kihívások tárgyában a 2009. október 16-án indított európai bizottsági nyilvános konzultáció keretében több mint 300 válasz érkezett moziüzemeltetőktől, forgalmazóktól, producerektől, értékesítési ügynököktől, filmügynökségektől, szakmai ügynökségektől és a digitális szolgáltató vállalatoktól.

4.9 Az EGSZB úgy véli, hogy amennyiben eredményre akarunk jutni, ezt a hosszú távú felügyeletet az európai kulturális tartalom sokféleségéhez kell igazítani.

4.10 A filmművészet az évek során több kihívással szembesült: a némafilmek, a Technicolor és a Dolby Sound rendszer stb. Ma a digitális forradalom jelenti a legnagyobb kihívást.

4.11 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a digitalizáció komoly technikai és pénzügyi problémákkal is jár a filmek hosszú távú tárolása és archiválása, és az ezekhez való hozzáférés terén, amely szempontokkal az Európai Bizottság közleménye nem foglalkozik. Nem létezik hosszú távú terv a digitális archiválásra vonatkozóan, sem pedig utólag alkalmazható, hosszú távon bevált módszer a digitális tartalom archiválására. A digitális archiválásra szolgáló médiumok a filmszalagnál rövidebb élettartammal rendelkeznek, a kapcsolódó költségek sokkal magasabbak, miközben a digitális tartalom mennyisége exponenciálisan növekszik. Fenntartások fogalmazódnak meg a hozzáféréssel, az eredetiséggel és az autentikussággal kapcsolatosan is.

4.12 Az EGSZB azt javasolja, hogy ezeket a kihívásokat a filmiparon belüli, valamennyi érdekelt felet magában foglaló széles körű együttműködés keretében kezeljék, hogy létrejöhessen a tárolási és archiválási rendszerek, közös normák alakuljanak ki, és megszülessen a döntés a stabil és megbízható finanszírozásról. A digitális tárolás és archiválás koherens keretére vonatkozó ajánlások a következőket tartalmazzák: 100 évre szóló garantált hozzáférés, intézkedések a nemtörődömség és a pénzügyi nehézségek hosszú időszakai esetére, képesség a jövőbeli terjesztési szükségleteket kielégítő kópiák gyártására, az eredetivel megegyező vagy annál jobb hang- és képminőség, a változó technológiai platformoktól való függőség elleni védelem.

4.13 Ugyanez a közlemény megjelöli a digitális terjesztés által rendelkezésünkre bocsátott lehetőséget is: a filmművészeti

archívumok fennmaradása, valamint a korszerűtlenné vált technológiák miatt a feledés által fenyegetett klasszikusok innen történő széles körű terjesztése.

4.14 Másik előnyt jelentenek a gyártási és az utómunkálati szakasz sokkal alacsonyabb költségei. Egy digitális mesterkópiát (DSM) több területen – például mozik, lekérhető videofilmek (VOD), DVD, digitális TV – is fel lehet használni.

4.15 A digitális terjesztés egy másik nagy lehetőséget is biztosít: a fizikai, kulturális és legfőképpen nyelvi határok átlépésének segítségét, az eredeti film egyszerű bemutatásával, annak az országnak a nyelvére lefordítva, ahol vetítésre kerül. Egyre több olyan DVD-vel találkozunk, amelyeket több nyelven is feliratoznak.

4.16 E digitális eljárásom keresztül a filmrendező az utolsó pillanatig ellenőrizheti a digitális mesterkópia minőségét: a képet, a speciális effektusokat, a megvilágítást, a zenét, a hanghatásokat stb.

4.17 Az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Bizottság arra ösztönzi a hazai filmgyártást támogató tagállamokat, hogy használják ki a digitális forgalmazás nyújtotta előnyöket, valamint hogy a digitális forradalomban való folyamatos részvételükkel garantáljanak biztos jövőt a digitális filmművészetnek, amely elérhetővé teszi a multikulturális sokféleséget az Európai Unió polgárai számára.

4.18 Az EGSZB hangsúlyozza az ágazat foglalkoztatási képességét, valamint e munkahelyek sajátosságát. Alapvető, hogy a digitális filmművészet sikeres európai terjesztésének biztosítása szempontjából már napjainkban fektessenek be abba az emberi erőforrásba, amely a jövőben biztosítani fogja az európai filmgyártás minőségét és sajátosságát. Ugyancsak fontos, hogy (pl. megfelelő képzéssel és helyettesítési intézkedésekkel) a lehető legalacsonyabbra csökkentsék a digitális átláshoz kötődő olyan szociális költségeket, mint pl. a vetítőknben és laborokban dolgozó alkalmazottak elbocsátása.

4.19 A MEDIA 2007-ről szóló határozat 3. cikke (1) bekezdésének c) pontja támogatja a szakképzést, előzetesen figyelembe véve az európai audiovizuális programok gyártásához, utómunkálatához, forgalmazásához, értékesítéséhez és archiválásához szükséges digitális technológiákat. A MEDIA 2007 programot felül kellene vizsgálni és ki kellene terjeszteni, hogy prioritásokat határozzanak meg, valamint hogy a már létezők mellett teljesítsék az új elvárásokat is.

4.20 A MEDIA 2007 hasonlóképpen támogatja a digitális mozi másik területét is, a forgalmazást és a terjesztést (5. cikk).

4.21 Egy másik finanszírozási forrást jelentenek az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja alapján jóváhagyott állami támogatások – erre elég sok példa akad, ahogy a kontextusból kiderül.

4.22 Szabványosítás: 2002-ben a digitális mozira irányuló kezdeményezéssel (Digital Cinema Initiative, DCI) a hat legfőbb amerikai stúdió meghatározta a digitális filmforgalmazás sajátos műszaki specifikációit.

4.23 2005-ben a Society of Motion Picture and Television Engineers (SMPTE) közzétette és a digitális mozi szabványaivá tette e követelményeket, amelyeket ma a genfi Nemzetközi Szabványügyi Testület (ISO) nemzetközi szabványként fogad el. 2011-ben az Európai Bizottság egy nagy érdeklődéssel várt ajánlást kíván elfogadni az európai digitális mozi sajátos európai normáinak ösztönzéséről.

4.24 Európában az Egyesült Államokkal összevetve aggasztóan alacsony azoknak a filmművészeti alkotásoknak az aránya, amelyek esetében a forgatás vagy az utómunkálat digitálisan történt. Emiatt jelentős a lemaradás a nagy versenytársakkal

szemben. Rendelkezésünkre áll egy beszédes példa: a Franciaországban bemutatott digitális filmek (30 film 2007-ben, 50 film 2008-ban) közül 35 észak-amerikai alkotás volt, 10 európai és 5 független produceré.

4.25 A digitális mozitermeknek az európai digitális gyártás támogatása nélküli fejlesztése öngyilkos stratégia az európai filmgyártás szempontjából, hiszen ezzel gyakorlatilag kapitulálnánk az idegen digitális produkciók előtt.

4.26 A digitális mozinak, ennek a széles körű európai programnak az esetleges kudarca nem jelentene mást, mint a közösségi multikulturális tartalom modellálásán keresztül megvalósuló európai kohézió gondolatának a feladását.

4.27 A tanulság: A digitális mozi Európájának nagy lemaradást kell behoznia.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó uniós állami támogatási szabályok reformja

(COM(2011) 146 végleges)

(2011/C 248/26)

Főelőadó: **Raymond HENCKS**

2011. március 23-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 304. 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: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó uniós állami támogatási szabályok reformja

COM(2011) 146 végleges.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elnöksége 2011. május 3-án megbízta a „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekciót a tárgyban folytatandó bizottsági munka előkészítésével.

A munka sürgősségére való tekintettel (eljárasi szabályzat, 59. cikk) az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15-16-án tartott 472. plenáris ülésén (a június 15-i ülésnapon) főelőadót jelölt ki Raymond HENCKS személyében, továbbá 136 szavazattal 6 ellenében, 16 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Ajánlások

1.1 Az EGSZB helyesli, hogy az Európai Bizottság az érdekeltekkel folytatott párbeszéd során mérlegelte az általános gazdasági érdekű szolgáltatások finanszírozási szabályainak felülvizsgálatát és tisztázását.

1.2 Az EGSZB teljes mértékben kiáll az általános gazdasági érdekű szolgáltatások különböző típusainak újfajta, diverzifikáltabb és arányosabb kezelése mellett, és helyesli, hogy a kisebb kiterjedésű közszolgáltatások és a szociális szolgáltatások bizonyos típusai mentesüljenek a bejelentési kötelezettség alól.

1.3 Ennek kapcsán az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy a közszolgáltatási kötelezettségekért nyújtott ellentételezések minden finanszírozási módja kapcsán tisztázza, hogy teljesülnek-e az Altmark-ítéletben meghatározott feltételek, ami azt jelentené, hogy nem tartoznak az állami támogatás szabályai alá.

1.4 Annak érdekében, hogy többé ne legyünk kénytelenek eseti alapú jogalkotási vagy ítélkezési megközelítést alkalmazni, csak helyeselni tudjuk az Európai Bizottság arra irányuló szándékát, hogy egyértelműen megkülönböztesse az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat az általános érdekű, nem gazdasági szolgáltatásoktól. Az EGSZB ugyanis továbbra is meg van győződve arról, hogy – tekintettel az általános érdekű, nem gazdasági szolgáltatások és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások meghatározása során tapasztalt nehézségekre – nem szabadna arra koncentrálni, hogy a szolgáltatás gazdasági jellegű-e, hanem inkább a kérdéses szolgáltatás sajátos feladatára és a közszolgáltatási kötelezettségekre kellene helyezni a hangsúlyt.

1.5 Az EGSZB ennek alapján úgy véli, hogy ebben a keretben a közszolgáltatási kötelezettségért nyújtott ellentételezések végrehajtásának az állami támogatásokkal való kapcsolataira vonatkozó új szabályok úgy válhatnak demokratikusabbá a

végrehajtásért felelős több tízezer hatóság számára, ha – a szerződésnek való megfelelés feltétele mellett – az EUMSZ 14. cikkének megfelelő szokásos jogszabály-alkotási eljárás alkalmazása vonatkozna rájuk.

1.6 Bár dicséretes, hogy a tagállamokat arra biztatják, hogy tulajdonítsanak nagyobb jelentőséget a hatékonysággal kapcsolatos megfontolásoknak, ennek során nem szabadna kizárólag a gazdasági kritériumokra koncentrálni, hanem figyelembe kellene venni a szociális, területi és környezeti dimenziókat is, valamint mérlegelni kellene az olyan kritériumokat is, mint a minőség, az eredmények és a fenntarthatóság.

1.7 Az EGSZB azonban attól tart, hogy a hatékonyság elvének bevezetésével oda jutunk, hogy a határozat és a keret-szabály értékelési kritériumait az Altmark-ítélet 4. feltételével hangoljuk össze. Fennáll egyébként annak a veszélye, hogy ezt az elvet minden ellentételezés – köztük a bejelentési kötelezettség alól mentesülő közszolgáltatások – kapcsán is alkalmazni kell.

1.8 Annak kapcsán, hogy az Európai Bizottság tisztázni szándékozik azokat a korlátokat, amelyek között a tagállamok egy gazdasági tevékenységet általános gazdasági érdekű szolgáltatásként határozhatnak meg, az EGSZB emlékeztet arra, hogy már évek óta kéri a 106. cikk (2) bekezdése – gyakran ellentételesen értelmezett – végrehajtási feltételeinek egyértelművé tételét.

2. Bevezető

2.1 Az egyes tagállamokban egy sor különböző jellegű pénzügyi állami támogatás létezik: a foglalkoztatásért, a képzésért, a beruházásért, a kutatásért, a környezetvédelemért, a kkv-k számára, a bajban lévő vállalkozások megmentéséért és átalakításáért, a családoknak, a nehézségekkel küzdőknek stb. nyújtott állami támogatásoktól az általános érdekű szolgáltatások számára biztosítottakig.

2.2 A verseny- és a belső piaci szabályok keretében az EU működéséről szóló szerződés olyan – bármiféle – előnynek tekinti az állami támogatást, amelyet a nemzeti hatóságok szelektív alapon nyújtanak egy vagy több vállalatnak.

2.3 Így az állam által nyújtott támogatás csak akkor tekinthető állami támogatásnak, ha megfelel az összes alábbi feltételnek:

- állami forrásoknak az állami, regionális vagy helyi hatóságok által közvetlenül, vagy állami vagy magánszervezet révén történő átcsoportosításával jár, függetlenül a támogatás formájától (szubvenció, visszatérítés, hitelgarancia, tőkeemelés, fedezet stb.);
- nem tartozik az általános intézkedések közé, hanem szelektív, és más vállalkozásokkal vagy szervezetekkel szembeni megkülönböztetéssel jár;
- a kedvezményezett (nyereségérdekelte vagy non-profit magánvállalat vagy állami szervezet) számára olyan gazdasági előnyt jelent, amelyben az szokásos gazdasági tevékenysége keretében nem részesült volna;
- kihathat a tagállamok közötti versenyre és kereskedelemre.

2.4 A fent említett állami támogatásokat a Szerződés (az EUMSZ 107. és 108. cikke) elvileg tiltja. Egyes fajtákat azonban engedélyez, amennyiben a közérdek célja ezt alátámasztja (általános érdekű szolgáltatások, társadalmi és regionális kohézió, foglalkoztatás, kutatás és fejlesztés, fenntartható fejlődés, a kulturális sokszínűség előmozdítása stb.), továbbá a piaci hiányosságok kijavítása érdekében, feltéve, hogy a versenyt nem torzítják olyan mértékben, amely ellentétes az EU érdekeivel.

2.5 Az állami támogatás nyújtására vonatkozó tagállami lehetőséghez jogalkotási aktusok egész sora, valamint gazdag és folyamatosan bővülő európai bírósági joggyakorlat társul. Ezeknek köszönhetően olyan szabályok születtek, amelyek megkötik az ilyen jellegű intézkedéseket bevezetni szándékozó tagállamok kezét.

2.6 A tagállamoknak így általános szabályként – bizonyos kivételes esetektől (de minimis támogatás, egy meghatározott küszöböt el nem érő mértékű támogatás, egyes konkrét ágazatoknak nyújtott támogatás) eltekintve – az általuk nyújtandó állami támogatás kapcsán követniük kell az Európai Bizottság felé történő bejelentésre vonatkozó eljárást. Amíg az Európai Bizottság meg nem adja hivatalos jóváhagyását, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre.

2.7 Az Európai Bizottság, amely egyedülként jogosult megítélni, hogy az állami támogatások összhangban vannak-e a Szerződéssel (és adott esetben az Európai Bírósághoz fordulhat), jelentős vizsgálati, döntési és szankcionálási jogkörrel rendelkezik tehát ezen a téren.

2.8 A nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásokat az állami támogatásokról szóló jogszabály nem érinti.

2.9 Ami az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat illeti, a hatóságok számára az a kérdés merül fel, hogy vajon a

közszolgálati kötelezettség ellentételezése olyan állami támogatást jelent-e, amely a verseny- és a belső piaci szabályok terén összhangban van a Szerződéssel.

2.10 A Bíróság ítélete szerint (C280/00. sz. Altmark Trans GmbH ügy) nem áll fenn állami támogatás az általános gazdasági érdekű szolgáltatások esetében, ha valamennyi alábbi feltétel teljesül:

1. a közszolgálati kötelezettséget világosan meghatározták;
2. az ellentételezés kiszámításához alapul vett paramétereket előzetesen meghatározták;
3. a közszolgáltatásért nyújtott ellentételezés csupán a költségeket és az ésszerű nyereséget fedezi;
4. amennyiben közbeszerzési eljárással választották ki azt a vállalkozást, amely a közösség számára a legkisebb költséggel képes nyújtani a közszolgáltatást, vagy az ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján állapították meg, amelyek egy átlagos, „jól vezetett” és megfelelően felszerelt vállalkozásnál felmerülhettek volna az érintett ágazatban.

2.11 Az említett Altmark-ügyben hozott ítélet nyomán az Európai Bizottság felismerte, hogy kevés ellentételezés felel meg a fenti négy feltételnek, és hogy így minden egyéb ellentételezés „állami támogatás”-nak számít. Elfogadta tehát a Monti-Kroes-csomagot, amely

1. egy határozat útján meghatározza, hogy mi számít állami támogatásnak, amelyhez azonban nem szükséges bejelentés (2005/842/EK határozat az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének / az EUMSZ 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról);
2. keretszabály formájában rögzíti a bejelentett esetek értékelésének módját (A közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály (2005/C 297/04));
3. új megközelítést tartalmaz a negyedik Altmark-kritérium tekintetében, amely szerint az ellentételezést a konkrét feladatok révén felmerülő többletköltségek, nem pedig egy átlagos, „jól vezetett” és megfelelően felszerelt vállalkozással történő összehasonlítás alapján kell kiszámítani.

2.12 Ez a keret, amely az EUMSZ 106. cikkének (2) bekezdése alapján azoknak a szabályoknak és elveknek a kialakítását célozza, amelyek meghatározzák, milyen feltételek mellett egyeztethető össze a közszolgáltatással járó ellentételezés a „közös piaccal”, 2011 novemberében jár le.

2.13 Mivel emellett az említett keretszabály és határozat is előírja a bennük foglalt szabályok értékelését, az Európai Bizottság megkezdte a Monti-Kroes-csomag felülvizsgálatát: 2008–2009-ben jelentés benyújtására kérte fel a tagállamokat az aktuális csomag alkalmazásáról, 2010-ben pedig nyilvános konzultációt rendezett a tárgyban.

2.14 E két intézkedésre alapozva az Európai Bizottság kidolgozott néhány iránymutatást, amelyek a jelen közleményben szerepelnek. A cél egy mostantól júliusig tartó, az új szövegtervezetek kidolgozását megelőző tájékoztató vita indítása az európai intézmények és más érdekelt felek bevonásával.

3. A közlemény tartalma

3.1 Az egyértelműbb, egyszerűbb és arányosabb eszközök kidolgozásának célja keretében a közlemény a következőket irányozza elő:

- tisztázni kell
 - a gazdasági és a nem gazdasági jellegű tevékenységek közötti különbségtételt,
 - az egyes tevékenységek általános gazdasági érdekű szolgáltatásként való meghatározása tekintetében a tagállamokra vonatkozó korlátokat;
 - ezek lehető legalacsonyabb költséggel és a lehető leghatékonyabb módon történő nyújtását;
 - az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó más ágazatspecifikus szabályokkal való kölcsönhatást;
- diverzifikáltabb és arányosabb megközelítést kell elfogadni a különféle típusú közszolgáltatásokat illetően;
- bizonyos típusú, helyi jellegű, kis volumenű, a tagállamok közötti kereskedelemre korlátozott hatást gyakorló közszolgáltatások, illetve bizonyos általános érdekű szociális szolgáltatások esetében egyszerűsíteni kell a szabályok alkalmazását;
- a nagy volumenű, nyilvánvalóan európai kiterjedésű kereskedelmi szolgáltatások esetében nagyobb hangsúlyt kell kapniuk a hatékonysággal és a versennyel kapcsolatos megfontolásoknak.

4. Általános megjegyzések

4.1 Az EGSZB támogatja azokat a tagállamokat és más közvetlenül érintett feleket, akik – akár az aktuális Monti-Kroes-csomag alkalmazásáról szóló jelentésben, akár a kérdéssről folytatott nyilvános konzultáció során – azt az igényüket juttatták kifejezésre, hogy a jobbizonytalanságok megszüntetése és a gazdasági, társadalmi és környezeti érdekek harmonikusabb egyensúlyának megteremtése érdekében vizsgálják felül az általános gazdasági érdekű szolgáltatások számára nyújtható állami támogatásokra vonatkozó szabályokat.

4.2 Az EGSZB teljes mértékben támogat egy olyan, diverzifikáltabb és arányosabb megközelítést a közszolgáltatások különböző típusait illetően, amely a finanszírozási szabályok világosabbá tételét is célul tűzi ki. Hasonlóképpen üdvözli a kis volumenű közszolgáltatások és bizonyos szociális szolgáltatások kivonását a bejelentési kötelezettség alól, bár ez utóbbiak körét még meg kell határozni. Különösen fontos, hogy a bizonyos területeken (például a kiszolgáltatók helyzetű csoportok, így a fogyatékkal élők foglalkoztatása terén) meglévő mentesések fennmaradjanak.

4.3 Ezzel kapcsolatban az EGSZB nem érti, hogy az Európai Bizottság miért korlátozza a kis volumenű szolgáltatások bejelentés alóli mentesítését a helyi jellegűekre, amikor helyi, regionális, sőt országos szinten is elég volna azt a kritériumot alkalmazni, hogy ne legyen szó a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolásáról.

4.4 A közlemény szerint a csomag felülvizsgálata illeszkedik az Európai Bizottságnak a közszolgáltatások terén – különösen „Az egységes piaci intézkedéscsomag felé” című közleményben és az Európa 2020 stratégiában – kitűzött átfogóbb céljai közé.

4.5 Az EGSZB ennek kapcsán felhívja a figyelmet arra, hogy az egységes piaci intézkedéscsomagról készült véleményében (INT/548, 2011. 03. 15.) kijelentette: „A közlemény és más, a közszolgáltatásokkal kapcsolatos intézkedések céljának annak kell lennie, hogy támogassák a tagállamokat közszolgáltatásaiknak az általános érdekű szolgáltatásokról szóló jegyzőkönyvvel összhangban történő kifejlesztésében és javításában.”

4.6 Ennek kapcsán az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezéseinek minden finanszírozási módja kapcsán tisztázza, hogy teljesülnek-e az Altmark-ítéletben meghatározott feltételek, ami azt jelenti, hogy nincs szó „állami támogatás”-ról. Jelenleg még mindig nem eléggé ismertek a bejelentési eljárások és a különféle mentesítések. Ez egy korlátozott piachoz vezet, mivel a hatékony szolgáltatásnyújtáshoz ellentételezésre szoruló szervezetek nem versenyképesek, ami közvetlenül érinti az uniós polgárok életét, akik így elesnek a minőségi és hozzáférhető szolgáltatásoktól.

4.7 Az EGSZB véleménye szerint az, hogy az általános érdekű szolgáltatásokról szóló jegyzőkönyv megkülönbözteti a gazdasági és nem gazdasági szolgáltatásokat – anélkül azonban, hogy megoldaná a két kategória elválasztásának problémáját – arra utal, hogy tisztázni kell a szóban forgó fogalmakat és rendszereket, így többek közt a nonprofit szervezetek szerepét és az „ésszerű profit” fogalmát, hogy többé ne kelljen pusztán eseti megközelítésre hagyatkozni, sem jogi, sem ítékezési téren. A szociál- és versenypolitikai célkitűzések kettőssége miatt világosabban meg kell határozni az „ésszerű profit” fogalmát. Hasznosabb lenne ezért, ha az európai szint szabályozási iránymutatást és értelmezést tudna nyújtani a kapcsolódó megfontolásokról.

4.8 Csak helyeselni lehet tehát az Európai Bizottságnak azt a szándékát, hogy egyértelműsíti az általános gazdasági érdekű szolgáltatások és a nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások közötti különbségtételt. Ahogy az EGSZB már hangsúlyozta „Az általános érdekű szolgáltatások jövője” tárgyában alkotott véleményében (CESE 976/2006), a gazdasági és nem gazdasági jelleg közötti különbségtétel elmosódó és bizonytalan.

4.9 Az EGSZB továbbra is meg van győződve arról, hogy mivel egyrészt nehézségekbe ütközik az általános érdekű, nem gazdasági szolgáltatások és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmának kimerítő meghatározása, másrészt pedig fennáll a megszorító jellegű meghatározás veszélye, nem szabadna a gazdasági vagy nem gazdasági jellegre koncentrálni, hanem inkább a kérdéses szolgáltatások sajátos feladatára, valamint az e szolgáltatások irányában támasztott, a tevékenység ellátásához szükséges és világosan meghatározandó követelményekre – a közszolgáltatási kötelezettségekre – kellene helyezni a hangsúlyt.

4.10 A Lisszaboni Szerződés az általános érdekű szolgáltatásokról szóló jegyzőkönyve révén használati utasítást ad az általános érdekű – gazdasági vagy nem gazdasági – szolgáltatásokra vonatkozó szabályokkal kapcsolatban, 14. cikkében pedig új jogi alapra helyezi az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat, a Tanácsra és az Európai Parlamentre bízva a feladatot, hogy szabályozási eszközökkel, a rendes jogalkotási eljárás keretében dolgozza ki az azok feladatának teljesítését lehetővé tevő elveket, illetve gazdasági és pénzügyi körülményeket.

4.11 Az EGSZB ennek alapján úgy véli, hogy ebben a keretben a közszolgáltatási kötelezettségért nyújtott ellentételezések végrehajtásának az állami támogatásokkal való kapcsolatra vonatkozó új szabályok úgy válhatnak demokratikusabbá a végrehajtásért felelős több tízezer hatóság számára, ha – a szerződésnek való megfelelés feltétele mellett – az EUMSZ 14. cikkének megfelelő szokásos jogszabály-alkotási eljárás alkalmazása vonatkozna rájuk.

4.12 Az EGSZB helyesli az Európai Bizottság abbéli szándékát, hogy a tagállamokat a hatékonysággal kapcsolatos megfontolások nagyobb fokú figyelembe vételére kívánja ösztönözni. Ennek során nem szabadna kizárólag a gazdasági kritériumokra koncentrálni, hanem figyelembe kellene venni a szociális, területi és környezeti aspektusokat is, tekintettel az egyes általános gazdasági érdekű szolgáltatások hatóságok által meghatározott sajátos feladataira. Az Európai Bizottságnak nem lenne szabad a „hatékonysági” kritériumokat rövid távú megfontolásokra korlátoznia. Figyelembe kellene vennie a szolgáltatások minőségét, eredményeit és fenntarthatóságát is, különösen ha szociális és egészségügyi szolgáltatásokról van szó. Emellett a szociális gazdaság (szövetkezetek, kölcsönös segélynyújtási szervezetek, társulások és alapítványok) vállalkozásainak sajátosságait is figyelembe kell venni.

4.13 Így az általános érdekű szolgáltatások nagy részét, így a szociális és az egészségügyi szolgáltatásokat a szolgáltató és a kedvezményezett közötti aszimmetrikus kapcsolat jellemzi, mely eltér egy beszállító-fogyasztó típusú kereskedelmi kapcsolattól. Az általános érdekű szolgáltatások sokszor személyre szabott megoldásokat jelentenek a felhasználók helyzetének és szükségleteinek sajátosságaitól függően; csak a szolidaritás elve alapján

tudnak működni, és erőteljesen függenek az állami finanszírozástól. Az EGSZB arra szeretné kérni az Európai Bizottságot, hogy indítson konzultációt arról, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatások terén mely közszolgáltatások lehetnek jogosultak csoportmentességre azon az alapon, hogy nem befolyásolják jelentősen a versenyt, és nemigen kínálnak határokon átnyúló lehetőségeket sem.

4.14 A hatékonyság kritériumával visszatérnénk oda, hogy a határozat és a keretszabály értékelési kritériumait az Altmark-ítélet 4. feltételével hangoljuk össze. Fennállna egyébként annak a veszélye, hogy ez minden ellentételezés kapcsán igaz lesz, ideértve a tagállamok közötti kereskedelemre korlátozott hatással bíró helyi szintű kisebb volumenű közszolgáltatásokért nyújtottakat is, valamint egyes általános érdekű szociális szolgáltatások esetében, noha ezeket az Európai Bizottság mentesíteni kívánja a bejelentési kötelezettség alól, és összeegyeztethetőnek tartja a belső piaccal. Ez azt jelenti, hogy ezek a szolgáltatások továbbra is utólagos ellenőrzés alatt maradnak, amiből új jogbizonytalanság származik.

4.15 Ugyanilyen bizonytalanság jellemző azzal a hatáskörrel kapcsolatban is, melyet az Európai Bizottság magának kijelöl a hatékonyság értékelésére, jóllehet az M6/TF1. sz. ügyben (T-568/08 és T573/08) a Bíróság megtagadja tőle ezt az illetékeséget.

4.16 Annak kapcsán, hogy az Európai Bizottság tisztázni szándékozik azon korlátokat, amelyek között a tagállamok egy tevékenységet általános gazdasági érdekű szolgáltatásként határozhatnak meg, az EGSZB emlékeztet arra, hogy már évek óta kéri a 106. cikk (2) bekezdése – gyakran eltérően értelmezett – végrehajtási feltételeinek egyértelművé tételét, amennyiben az egyrészt a szerződés általános szabályai alóli mentességként vagy kivételként jelenik meg (lásd a 2007. november 20-i közleményt), másrészt pedig a 2004. évi fehér könyv kimondja, hogy „feszültség esetén az általános érdekű feladat teljesítése előnyben részesül a Szerződés szerinti szabályok alkalmazásával szemben”.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a gépjárművek és pótkocsijaik gumiabroncsairól és azok felszereléséről

(COM(2011) 120 végleges – 2011/0053 (COD))

(2011/C 248/27)

2011. április 1-jén a Tanács, 2011. március 24-én pedig az Európai Parlament úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 114. cikke értelmében kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a gépjárművek és pótkocsijaik gumiabroncsairól és azok felszereléséről (kodifikált szöveg)

COM(2011) 120 végleges – 2011/0053 (COD)

Mivel az EGSZB megfelelőnek tartja a javaslat tartalmát, és részéről további megjegyzést nem kíván hozzáfűzni, a 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a 2011. június 15-i ülésnapon) 157 szavazattal 1 ellenében, 8 tartózkodás mellett úgy határozott, hogy a javaslattal kapcsolatban támogató véleményt bocsát ki.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról

(COM(2011) 189 végleges – 2011/0080 (COD))

(2011/C 248/28)

2011. május 10-én az Európai Parlament és 2011. május 3-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 192. cikkének (1) bekezdése értelmében kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról (kodifikált szöveg)

COM(2011) 189 végleges – 2011/0080 COD.

Mivel az EGSZB teljes mértékben megfelelőnek tartja a javaslat tartalmát, és az 1981. április 29-én elfogadott, CESE 23/81 fin. jelzésű véleményében (*) már nyilatkozott róla, 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a június 15-i ülésnapon) 154 szavazattal 2 ellenében, 10 tartózkodás mellett úgy határozott, hogy a javasolt szöveggel kapcsolatban támogató véleményt bocsát ki, amelyben az említett dokumentumban kifejtett álláspontjára hivatkozik.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

(*) Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: Javaslat tanácsi irányelvre az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról, HL C 185., 1981.7.27., 8. o.

<u>Közleményszám</u>	Tartalom (folytatás)	Oldal
2011/C 248/14	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája	81
2011/C 248/15	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Intelligens szabályozás az Európai Unióban (COM(2010) 543 végleges)	87
2011/C 248/16	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Zöld könyv – Könyvvizsgálati politika: a válság tanulságai (COM(2010) 561 végleges)	92
2011/C 248/17	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Központi Banknak a pénzügyi ágazatbeli válságkezelés európai uniós keretéről (COM(2010) 579 végleges)	101
2011/C 248/18	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a pénzügyi szolgáltatások ágazatában a szankciórendszerek megerősítéséről (COM(2010) 716 végleges)	108
2011/C 248/19	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Zöld könyv – Kevesebb bürokrácia a polgárok számára: A közokiratok szabad áramlásának és az anyakönyvi okmányok joghatásai elismerésének elősegítése (COM(2010) 747 végleges)	113
2011/C 248/20	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a 89/666/EGK, a 2005/56/EK és a 2009/101/EK irányelvnek a központi nyilvántartások, a kereskedelmi nyilvántartások és a cégjegyzékek összekapcsolása tekintetében történő módosításáról (COM(2011) 79 végleges – 2011/0038 (COD))	118
2011/C 248/21	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A személyes adatok Európai Unión belüli védelmének átfogó megközelítése (COM(2010) 609 végleges)	123
2011/C 248/22	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai platformja – A szociális és területi kohézió európai keretrendszere (COM(2010) 758 végleges)	130
2011/C 248/23	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Közlemény a migrációról (COM(2011) 248 végleges)	135
2011/C 248/24	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről (COM(2010) 781 végleges – 2010/0377 (COD))	138



<u>Közleményszám</u>	Tartalom (folytatás)	Oldal
2011/C 248/25	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Az európai mozok lehetőségei és kihívásai a digitális korszakban (COM(2010) 487 végleges)	144
2011/C 248/26	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó uniós állami támogatási szabályok reformja (COM(2011) 146 végleges)	149
2011/C 248/27	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a gépjárművek és pótkocsijaik gumiabroncsairól és azok felszereléséről (COM(2011) 120 végleges – 2011/0053 (COD))	153
2011/C 248/28	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról (COM(2011) 189 végleges – 2011/0080 (COD))	154



2011-es előfizetési díjak (áfa nélkül, rendes szállítási költségeket beleértve)

Az EU Hivatalos Lapja, L + C sorozat, kizárólag nyomtatott kiadvány	az EU 22 hivatalos nyelvén	1 100 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, L + C sorozat, nyomtatott kiadvány + éves DVD	az EU 22 hivatalos nyelvén	1 200 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, L sorozat, kizárólag nyomtatott kiadvány	az EU 22 hivatalos nyelvén	770 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, L + C sorozat, havi DVD (összevont)	az EU 22 hivatalos nyelvén	400 EUR/év
A Hivatalos Lap Kiegészítő Kiadványa (S sorozat), közbeszerzés és ajánlati felhívások, DVD, heti egy kiadvány	többnyelvű: az EU 23 hivatalos nyelvén	300 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, C sorozat – versenyvizsga-kiírások	a vizsgakiírás szerinti nyelv(ek)en	50 EUR/év

Az *Európai Unió Hivatalos Lapjának*, amely az Európai Unió hivatalos nyelvein jelenik meg, 22 nyelvi változatára lehet előfizetni. Az L (jogsabályok) 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 DVD-n.

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 különböző, térítés ellenében kapható kiadványokra – például az *Európai Unió Hivatalos Lapjára* – való előfizetés a Kiadóhivatal forgalmazó partnereitől szerezhető 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.

