



Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas

ECO/190
Struktūrinė politika ir
sanglauda

2007 m. sausio 9 d., Briuselis

Ekonominės ir pinigų sąjungos, ekonominės ir socialinės sanglaudos skyriaus

NUOMONĖ

dėl

Struktūrinės politikos poveikio ir pasekmių Europos Sąjungos sanglaudai

Pranešėjas **Olivier Derruine**

Europos Parlamentas, vadovaudamasis Europos bendrijos steigimo sutarties 262 straipsniu, 2006 m. liepos 20 d. nusprendė pasikonsultuoti su Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu dėl

Struktūrinės politikos poveikio ir pasekmių Europos Sąjungos sanglaudai.

Ekonominės ir pinigų sąjungos, ekonominės ir socialinės sanglaudos skyrius, atsakingas už Komiteto darbo šiuo klausimu organizavimą, 2006 m. gruodžio 7 d. patvirtino savo nuomonę. Pranešėjas Olivier Derruine

...-ojoje plenarinėje sesijoje, įvykusioje ... m. ... d. (... d. posėdis), Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę ... narių (-iams) balsavus už, ... – prieš ir ... susilaikius.

*

* *

1. Išvados ir rekomendacijos

- 1.1 Ši tiriamoji nuomonė parengta atsakant į Europos Parlamento pirmininko 2006 m. liepos 20 d. laišką, kuriuo jis kreipėsi į Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetą prašydamas pateikti nuomonę dėl struktūrinės politikos poveikio ir pasekmių Europos Sąjungos sanglaudai ir taip prisidėti prie jo paties šiuo klausimu rengiamos ataskaitos.
- 1.2 EESRK primena, kad, remiantis Sutartimi (2, 158 ir 159 str.), visos politikos kryptys turi padėti siekti sanglaudos tikslo; jis neturėtų būti priskirtas vien struktūrinei politikai. Apie tai buvo užsiminta ir 2006 m. kovo mėn. Europos Vadovų Tarybos metu.
- 1.3 EESRK nuomone, sanglauda neturėtų būti vertinama vien tik pagal BVP rodiklius. Jis pageidauja, kad būtų parengtas „išsamesnis sanglaudos rodiklis, kuris apimtų ne tik BVP, bet ir užimtumo bei nedarbo lygį, socialinės apsaugos mastą, galimybę naudotis visuotinės svarbos paslaugomis ir kt.“
- 1.4 Lisabonos strategijos nacionalinės reformų programos, Bendrijos Lisabonos programa, Komisijos siūlomos integruotos gairės ir jos atliekamos poveikio analizės turėtų geriau atspindėti, kokių priemonių buvo imtasi siekiant sustiprinti sanglaudą, įskaitant vietos ir regionų lygmenį.
- 1.5 Struktūriniai fondai ir sanglaudos fondas įgyvendino Lisabonos strategiją gerokai anksčiau apimdami visus aspektus: augimo, sanglaudos, užimtumo, darbo kokybės ir aplinkos tvarumo. Jie prisidėjo prie Europos socialinio modelio stiprinimo.
- 1.6 Šie fondai padarė neabejotiną poveikį, kuris padėjo sumažinti užimtumo, augimo ir infrastruktūros požiūriu nepalankiausias sąlygas turinčių šalių ir regionų atsilikimą. Jie

paskatino sverto poveikį, įtvirtino partnerystės vietos lygmeniu principą (jis dar gali būti tobulinamas), padėjo sugriežtinti tvarką vietos valdžios institucijose ir užtikrinti ES matomumą.

- 1.7 Be to, struktūrinė politika remia vidaus rinką skatindama prekybos srautus ir užimtumą, kuriems sąlygos sudaromos kuriant ir įgyvendinant struktūrinių fondų remiamus projektus, kurie, beje, be ES pagalbos, atliekančios katalizatoriaus vaidmenį, dažnai taip ir būtų likę neįgyvendinti.
- 1.8 Vis dėlto EESRK pastebi, kad anksčiau egzistavęs bendras sutarimas dėl struktūrinės politikos vystymo (priemonių, asignavimų) kartu su vidaus rinka ir EPS pastaraisiais metais žlugo.
- 1.9 Laikui bėgant susiformavęs penkiakampis, kurį sudaro Londonas, Hamburgas, Miunchenas, Milanai ir Paryžius ir kuriam priklauso 20 proc. Europos teritorijos, 40 proc. jos gyventojų ir 50 proc. turto, „užgožė“ kitus Europos regionus. Neseniai įstojus naujoms šalims ir numatant tolesnę ES plėtrą, reikėtų pamąstyti apie kitų dinamiškų regionų centrų skatinimą siekiant apimti visą Bendrijos teritoriją.
- 1.10 Norint susieti šias teritorijas ir joms priklausančius miestų centrus bei periferines kaimo vietas, reikalinga atitinkama infrastruktūra. Tačiau finansinėse perspektyvose ir Stabilumo ir augimo pakte nustatyti biudžeto apribojimai užkerta kelią šios infrastruktūros modernizavimui.
- 1.11 Komiteto nuomone, reikėtų apsvarstyti Stabilumo ir augimo pakte apibrėžtas biudžeto gaires ir jų pasekmes transeuropinių tinklų, o konkrečiau – trūkstančių grandžių finansavimui, kadangi projektai, kuriems skiriama ES parama, turi būti bendrai finansuojami ir nacionalinių valdžios institucijų.
- 1.12 EESRK primena savo raginimą pagerinti struktūrinių fondų finansų inžineriją ir mano, kad reikėtų atsisakyti praktikos, kai nepanaudoti Europos biudžeto asignavimai grąžinami valstybėms narėms siekiant sumažinti jų indėlį.
- 1.13 EESRK dar kartą ragina Komisiją parengti 1) pasiūlymus, kaip į struktūrinę politiką įtraukti socialinius ir profesinius veikėjus, kurie būtų privalomi valstybėms narėms, 2) konsultacijų proceso valstybėse narėse rodiklius. Jis mano, kad valstybės narės bet koku atveju turėtų paaiškinti, koku būdu jos gauna grįžtamąją informaciją apie tai, kaip partnerystės principas yra įgyvendinamas priežiūros komitetuose.
- 1.14 Komitetas prašo Europos Parlamento pritarimo, kad į šioje nuomonėje išdėstytas mintis būtų deramai atsižvelgta 2008–2009 m. Komisijai siūlant Europos biudžeto reformą ir vėliau svarstant apie Europos ateitį bei regioninės politikos indėlį.

2. Sanglaudos sąvoka Sutartyje ir jos esmė

- 2.1 Jau 1957 m. Romos sutartyje keliamas uždavinys *sumažinti įvairių regionų skirtumus ir mažiau išsivysčiusių regionų atsilikimą*. Amsterdamo sutartyje kalbama apie *darnią ir tvarią plėtrą kaip apie vieną iš pagrindinių Europos bendrijos principų*. Šis tikslas minimas 158 straipsnyje: *Kad skatintų visokeriopą darnią plėtrą, Bendrija plėtoja ir vykdo savo veiklą, padedančią stiprinti jos ekonominę ir socialinę sanglaudą. Bendrija ypač siekia mažinti regionų plėtros lygio skirtumus ir nepalankiausias sąlygas turinčių regionų arba salų, įskaitant kaimo vietas, atsilikimą*.
- 2.2 159 straipsnyje numatyta, kad valstybės narės savo ekonominę politiką vykdo ir ją koordinuoja taip, kad būtų siekiama ir 158 straipsnyje išdėstytų tikslų. Nustatant bei įgyvendinant Bendrijos politikos kryptis ir veiksmus bei kuriant vidaus rinką atsižvelgiama į 158 straipsnyje išdėstytus tikslus ir prisidedama prie jų siekimo. Bendrijai siekti šių tikslų padeda ir veikla, kurios ji imasi panaudodama struktūrinius fondus (Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Orientavimo skyrių, Europos socialinį fondą, Europos regioninės plėtros fondą), Europos investicijų banką ir kitus esamus finansinius instrumentus.
- 2.3 Šiuo klausimu svarbu pabrėžti, kad, atsižvelgiant į Sutartį, visos politikos kryptys turi prisidėti įgyvendinant sanglaudos tikslą, ir tai neturėtų būti vien tik struktūrinės politikos uždavinys. Apie tai buvo užsiminta ir 2006 m. kovo mėn. Europos Vadovų Tarybos metu¹.
- 2.4 Visų pirma reikėtų apibrėžti „sanglaudos“ sąvoką. Ji dažnai išreiškiama BVP, tenkančiu vienam gyventojui. Tačiau savo nuomonėje dėl *Kitų Bendrijos politikų indėlio į ekonominę ir socialinę sanglaudą*² Komitetas jau pageidavo, kad būtų parengtas išsamesnis sanglaudos rodiklis, kuris apimtų *ne tik BVP, bet ir užimtumo bei nedarbo lygį, socialinės apsaugos mastą, galimybę naudotis visuotinės svarbos paslaugomis ir kt.*
- 2.5 Sutarties dėl Konstitucijos Europai projekte dėmesys atkreiptas į teritorinį sanglaudos aspektą. Į šį sanglaudos aspektą iki šiol nebuvo atsižvelgiama nepaisant priimtos Europos erdvės plėtros perspektyvos (EEPP), kurioje išdėstytos išvados yra labai vertingos ir turėtų būti atnaujintos Vokietijos pirmininkavimo laikotarpiu atsižvelgiant į neseniai įstojušias ir besirengiančias narystei valstybes.
- 2.6 Todėl, atsižvelgiant į neoficialios Tarybos išvadas dėl teritorinės sanglaudos³, šį teritorinį aspektą reikėtų įtraukti į nacionalines Lisabonos strategijos reformų programas ir į Bendrijos Lisabonos programą. Komisija į šį aspektą turėtų labiau atsižvelgti integruotose gairėse ir

¹ 70 punktas.

² OL C 10, 2004 I 14, p. 92.

³ 2005 m. gegužės 20-21 d. neoficialus ministrų susitikimas dėl teritorinės sanglaudos, Europos Vadovų Tarybai pirmininkaujančios valstybės išvados (žr. 2.3 ir kitus punktus).

poveikio analizėse, kadangi iki šiol pirmenybė buvo teikiama vieninteliu konkurencingumo kriterijui pamirštant kitus.

3. Kam reikalinga struktūrinė politika ir kokia (-omis) forma (-omis)?

- 3.1 1957 m. sudarius Romos sutartį, visos šešios valstybės suprato, kad, siekiant ekonominės integracijos, neišvengiamai reikės restruktūrizuoti strateginį anglies ir plieno sektorių. Europos socialinį fondą (ESF) Siekdamos sušvelninti šių pramonės permainų poveikį finansuojant įdarbinimo ir mokymo programas, jos įkūrė Europos socialinį fondą (ESF).
- 3.2 1975 m., po pirmojo plėtros etapo, kai į ES įstojo mažiau turtingos valstybės negu šešios Sąjungos valstybės steigėjos, prasidėjus naftos krizei, vėliau su tuo susijusiai rimtai ekonominei krizei, ir Jungtinei Karalystei, apimtai didelių pramonės permainų, primygtinai prašant, buvo įkurtas Europos regioninės plėtros fondas (ERFP). Ši priemonė buvo iš naujo apibrėžta 1988 m. ir patobulinta 1994 m. siekiant išplėsti ESF ir EŽŪOGT orientavimo skyriaus veiklą teikiant finansinę paramą mažiaus išsivysčiusiems regionams: investicijos į gamybą, leidžiančios kurti ir išlaikyti nuolatinės darbo vietas, infrastruktūros projektai, pagalba MVĮ, technologijų perdavimas, finansavimo priemonių vystymas, tiesioginė pagalba investicijoms, pagalba vietos lygiu teikiamų paslaugų struktūroms.
- 3.3 Devinto dešimtmečio viduryje į ES įstojo naujos valstybės, turinčios jauną demokratiją, kurią reikėjo stiprinti. Europos politiniai lyderiai pageidavo, kad šios šalys pasiektų valstybių narių išsivystymo lygį ir buvo pasirengę išreikšti finansinį solidarumą padvigubinant struktūrinių fondų (kartu ir EŽŪOGT orientavimo skyriaus pagal jo 5 b tikslą) skiriamus asignavimus. Į Sutarties tikslus buvo įtraukta ekonominė ir socialinė sanglauda, o asignavimai regionų politikai – padvigubinti siekiant užtikrinti konvergenciją. Buvo tvirtai laikomasi idėjos, kad atitinkamą išsivystymo lygį valstybės turi pasiekti ne socialinio dempingo pagalba, o laikydamosi Bendrijos *acquis* ir įgyvendindamos regioninės plėtros programas, kuriose dalyvauja socialiniai partneriai. Buvo pripažįstama, kad nevaržomo rinkos jėgų veikimo Europos steigėjų numatyta sanglauda pasiekti nepakanka ir kad reikalinga valstybės pagalba siekiant atkurti pusiausvyrą tarp. Nuo 1988 m. įsigaliojo sanglaudos politika. Jos tikslas – sumažinti įvairių ES regionų išsivystymo lygio skirtumus. Taip pat mažinti įtampą ir skirtumus, atsiradusius nacionaliniu lygiu siekiant atitikti Ekonominės ir pinigų sąjungos taisykles.
- 3.4 Iš ankstesnių punktų aišku, kad struktūriniai fondai ir sanglaudos fondas Lisabonos strategiją įgyvendino anksčiau ir apėmė visus aspektus: augimo, sanglaudos, užimtumo, darbo kokybės ir aplinkos tvarumo.
- 3.5 Sanglaudos fondas įkurtas 1994 m. Skirtingai negu ERPF, šis fondas skirtas ne regionams, o šalims. Konkrečiau – toms šalims, kurių BVP vienam gyventojui neviršija 90 proc. Bendrijos vidurkio, ir aplinkos bei transporto infrastruktūros projektams.

- 3.6 Europos Komisijai rengiant pasiūlymą dėl 2007–2013 m. finansinių perspektyvų, Komisijos narys Michel Barnier išpėjo, kad, atsižvelgiant į 2004 m. plėtros nulemtus skirtumus, struktūrinei politikai skiriami asignavimai turėtų sudaryti mažiausiai 0,45 proc. Europos BVP, kitaip sanglaudai iškiltų grėsmė. Galiausiai buvo nuspręsta nustatyti biudžetą, sudarantį 0,37 proc. BVP⁴, o, Komiteto nuomone, tai nepriimtina. Vyriausybės nepanoro parodyti deramo solidarumo naujų valstybių narių atžvilgiu.
- 3.7 Ši trumpa praeities apžvalga rodo, kad tuomet ir dar vos prieš kelerius metus vyravo bendras sutarimas ir buvo siekiama vystyti struktūrinius fondus (projektų ir asignavimų požiūriu) atsižvelgiant į Europos Sąjungos uždavinius (vidaus rinkos gilinimas, bendra valiuta, naujų narių priėmimas). Atkreipiame dėmesį į tai, kad šis bendras sutarimas buvo būdingas visiems politiniams susivienijimams, dalyvavusiems priimant sprendimus Europos institucijose. Nesilaikant šio savaime suprantamo sutarimo, niekais pavirsta išpūsta retorika apie Europos socialinio modelio svarbą.

4. Struktūrinių fondų ir sanglaudos fondo poveikis

- 4.1 Sunku įvertinti struktūrinės politikos poveikį sanglaudai dėl Eurostat statistinių duomenų, susijusių su BVP arba užimtumu NUTS-2 ir NUTS-3 lygiu, nenuoseklumo. Kol ES bendrai finansuotas projektas pradeda veikti ir tampa pelningu, paprastai tenka laukti kelerius metus ar net ilgiau nei dešimtmetį. Tačiau ši trukmės problema nereiškia, kad trumpu laikotarpiu struktūriniai fondai neveiksmingi.
- 4.2 „1994–2001 m. BVP vienam gyventojui augimas sanglaudos šalyse, net neskaitant Airijos, buvo 1 proc. per metus aukštesnis už ES vidurkį [3 proc. palyginti su 2 proc.], o dirbančių darbingo amžiaus gyventojų dalis, išskyrus Graikiją, augo žymiai daugiau nei vidurkis. Kita vertus, Graikijoje, kaip ir Airijoje, darbo jėgos produktyvumas šiuo laikotarpiu daugiau nei du kartus lenkė ES vidurkį, taip pat gerokai viršijo vidurkį Portugalijoje.“⁵
- 4.3 „Pavyzdžiui, Ispanijoje 1999 m. BVP buvo maždaug 1,5 proc. aukštesnis nei būtų buvęs be paramos. Graikijoje – daugiau nei 2 proc. aukštesnis, Airijoje – beveik 3 proc. aukštesnis, o Portugalijoje – daugiau nei 4,5 proc. aukštesnis. Šios paramos pasekoje Vokietijos žemėsė BVP taip pat išsaugo maždaug 4 proc.“⁶
- 4.4 Nesunku būtų sumenkinti realų struktūrinių fondų poveikį jų sėkmę grindžiant ekonominėmis sąlygomis, nacionaline politika, kitomis Europos sektorių politikos kryptimis ir pan. Vis dėlto toliau pateikti teiginiai patvirtina prielaidą, kad Bendrijos lygiu struktūrinė politika turi realios pridėtinės vertės sanglaudai ir konvergencijai.

4 Ketvirtoji pažangos sanglaudos srityje ataskaita, COM(2006) 281, p. 10.

5 Trečioji ekonominės ir socialinės sanglaudos pažangos ataskaita. Nauja partnerystė siekiant sanglaudos: konvergencija, konkurencingumas ir bendradarbiavimas (2004 m. vasario mėn.), p. VIII.

6 Ten pat, p. XIX.

- *Kiekvienas ES mastu išleidžiamas sanglaudos politikos euras lemia papildomas išlaidas, sudarančias vidutiniškai 0,9 euro mažiau išsivysčiusiuose regione (dabartinis 1 tikslas) ir 3 eurus struktūriškai persitvarkančiuose regionuose (dabartinis 2 tikslas)*⁷;
- *Kalbant apie struktūrinius fondus bendrai, duomenys rodo, kad vidutiniškai ketvirtadalis tokių struktūrinių išlaidų grįžta į likusias ES šalis padidėjusio, ypač mašinų ir įrangos, eksporto forma. Šis „nutekėjimas“ ypač ryškus Graikijoje (42 proc. išlaidų) ir Portugalijoje (35 proc.)*⁸.

- 4.5 Nepaisant šių rodiklių, liudijančių apie didėjančią valstybių narių socialinės ir ekonominės veiklos konvergenciją, reikėtų atsižvelgti į tai, kad regionų lygiu šis procesas vyksta kur kas lėčiau.
- 4.5.1 „Neproporcingai didelė TUI (tiesioginių užsienio investicijų) dalis tenka stipriesiems, o ne silpniesiems ES regionams. Šalių viduje TUI bendrai yra sutelktos didžiuosiuose miestuose ir aplink juos, ypač sostinėse, o atsiliekantiems regionams tenka labai nedidelė dalis.“⁹
- 4.6 2000–2004 m. įgyvendinant sanglaudos politiką buvo patvirtinta maždaug 3 600 stambių projektų. Beveik 1 600 iš jų buvo įgyvendinami dalyvaujant Europos investicijų bankui (EIB). Siekdamas paskatinti sanglaudą ir Lisabonos ir Geteborgo strategiją, EIB vykdo veiklą šiose srityse: ekonominė ir socialinė sanglauda, i2i (iniciatyva *Naujovės 2010*), transeuropiniai tinklai, aplinkos apsauga ir jos gerinimas bei parama MVĮ. Jo veikla ypač veiksminga įgyvendinant didelio masto projektus, susijusius su didele rizika (didelės infrastruktūros, moksliniai tyrimai ir technologijų plėtra bei kt.). EIB remiamų naujovių programų finansavimo mechanizmas sukuria svertą poveikį tarp 1:3 ir 1:6.
- 4.7 Be konvergencijos ir sanglaudos klausimų, reikėtų pabrėžti – ir tai nėra mažiau svarbu, - kad struktūrinė politika ne tik padeda ES regionams ir šalims panaudoti jų vystymosi potencialą investuojant į fizinį ir žmogiškąjį kapitalą bei technologijas stengiantis įveikti sparčios ekonominės integracijos sukeltus sunkumus (fiksotos palūkanų normos ir valiutų kursai, liberalizacija, išaugusi konkurencija, restruktūrizavimas ir atleidimo iš darbo padariniai), bet kartu ir remia vidaus rinką skatindama prekybos srautus ir darbo vietų kūrimą, kuriems sąlygos sudaromos kuriant ir įgyvendinant struktūrinių fondų remiamus projektus, kurie, beje, be ES pagalbos, atliekančios katalizatoriaus vaidmenį, daugeliu atveju taip ir būtų likę neįgyvendinti.

⁷ Bendrijos strateginės gairės 2007–2013 m., COM(2005) 299, p. 8.

⁸ Trečioji ekonominės ir socialinės sanglaudos pažangos ataskaita. Nauja partnerystė siekiant sanglaudos: konvergencija, konkurencingumas ir bendradarbiavimas (2004 m. vasario mėn.), p. XIX.

⁹ Trečioji ekonominės ir socialinės sanglaudos pažangos ataskaita. Nauja partnerystė siekiant sanglaudos: konvergencija, konkurencingumas ir bendradarbiavimas (2004 m. vasario mėn.), p. XIV.

4.8 Kalbant apie finansinį struktūrinės politikos aspektą nereikėtų pamiršti dar dviejų sanglaudos politikos aspektų:

- 7 metų laikotarpiui sukurti finansinę struktūrą, kuri užtikrintų tam tikrą stabilumą ir sudarytų sąlygas programų kūrimui;
- skatinti partnerystę vietos lygiu įgyvendinant projektus, kurie gali būti finansuojami iš struktūrinių fondų, net jei ta partnerystė dar gali būti tobulinama;¹⁰
- Griežtos vietos valdžios institucijų tvarkos administruojant ES iš dalies remiamus projektus skatinimas;
- Europos Sąjungos priartinimas prie piliečių įgyvendinant projektus (net jei vyriausybės ne visada prie to prisideda „pamiršamos“ paminėti projektų (ar bent jau dalies jų) finansavimo šaltinį.

5. Ar šis modelis nepritaikytas besiplečiančiai Europai ?

5.1 Europos projektas per pastaruosius penkiasdešimtį metų buvo šiek tiek pakoreguotas, tačiau 1957 m. Europa nebeturi nieko bendra su dabartine Europa.

5.2 Per penkiasdešimties metų laikotarpį daugiau negu 20 šalių parodė susidomėjimą ES projektu, kurio dažnai neįvertina ar kuriuo abejoja pačios valstybės narės, ir net išreiškė norą prie jo prisijungti. Taigi, įstojus naujoms valstybėms, ES plotas padidėjo daugiau negu tris kartus, o gyventojų skaičius padvigubėjo. Įstojus mažiau turtingoms šalims, ankstesnis Sąjungos vientisumas (kalbant apie socialinį ir ekonominį išsivystymą bei teritorinę aprėptį) buvo suardytas, o jos socialinei, ekonominei ir teritorinei sanglaudai teko sunkus išbandymas.

	įstojimo metai	Europos teritorijos ploto km ² pokytis palyginti su pirmesniu plėtros etapu	vidutinis gyventojų tankumas naujose valstybėse narėse	BVP vienam gyventojui (įvertinus PGS) skirtumas tarp jau esančių ir naujų valstybių narių (%)	jei prieš plėtrą vidutinis BVP vienam gyventojui (įvertinus PGS) = 100, tai įstojus naujoms valstybėms, šis rodiklis pakinta (%)
ES-6	1957	1.284 -	241,3	-	-
ES-9	1973	1.641 -27,7	143,7	-17,2	-5,72

¹⁰ EESRK nuomonė Pilietinės visuomenės organizacijų vaidmuo įgyvendinant sanglaudos politiką, OL C 309, 2006 12 16, p. 126 ir EESRK nuomonė Sanglaudos politikos strateginės gairės (2007–2013 m.), OL C 185, 2006 8 8, p. 52.

ES-10	1980	1.773	-8,0	84,0	-25,0	-2,50
ES-12	1986	2.371	-33,7	99,5	-37,4	-6,23
ES-15	1995	3.243	-36,8	53,8	2,5	0,50
ES-25	2004	4.297	-32,5	204,8	-49,2	-19,68
ES-27	2007	4.646	-8,1	80,5	-65,5	-4,85
ES-29	???	5.486	-18,1	87,0		??? priklausys nuo įstojimo datos

N.B. ES-29 = ES-27 + Turkija + Kroatija

Šaltiniai:

- Ekonominiai duomenys – Ameco (BVP vienam gyventojui pagal PGS)
- Geografiniai ir demografiniai duomenys – United Nations World Population Prospects, 2004 m.
- Savi paskaičiavimai

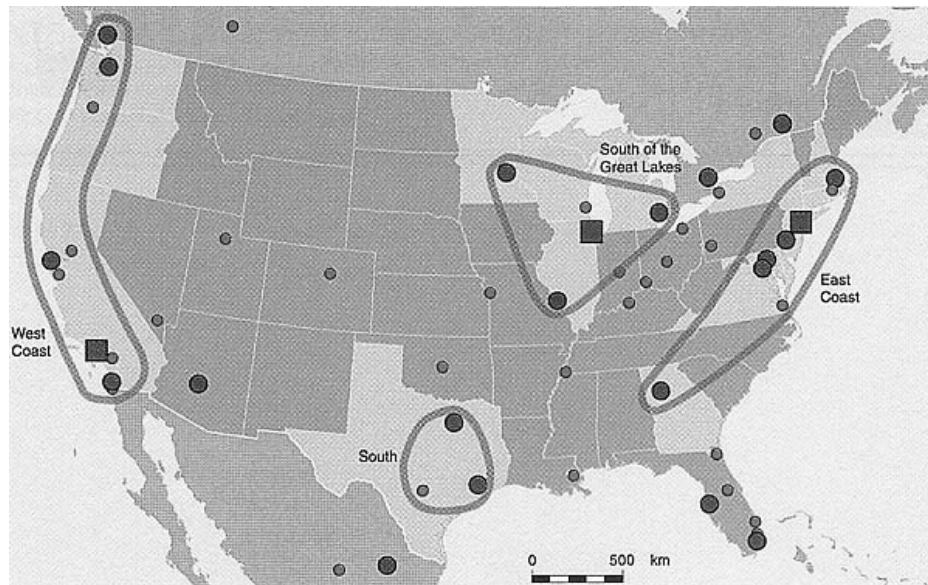
5.3 Dėl tam tikrų veiksmų ir „istorinio paveldo“ susiformavęs ekonomikos augimo penkiakampis, kurį sudaro Londonas, Hamburgas, Miunchenas, Milanas ir Paryžius, tapo poliumi, kuriam priklauso 20 proc. penkiolikos ES narių ploto, 40 proc. visų gyventojų ir 50 proc. turto. Šis darinys turi 7/10 Europos sprendžiamosios galios ir apima 85 proc. geras transporto jungtis turinčių miestų.¹¹ Penkiakampiu vadinama ši schema.



¹¹

G. Baudelle, B. Castagnede, „Le polycentrisme en europe“, 2002, p. 160–161.

Europa: penkiakampis



Jungtinės Valstijos: 4 ekonominės integracijos zonos

Žemėlapiui paimti iš *European Spatial Planning*. Parengė Andreas Faludi, 2002 m. Juos galima rasti adresu http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm

- 5.4 Nors 2004 m. į ES įstojusių šalių ekonominis svoris Sąjungoje neviršija 5 proc., Europos plotas padidėjo 33 proc. Dėl šios naujos padėties penkiakampis nebepajėgs būti atokių regionų varomoji jėga. *Ekonominę veiklą sutelkus sąlyginai stipriuose regionuose, trumpu laikotarpiu galima būtų paskatinti ekonominę gamybos augimą Europos Sąjungoje. Tačiau ilguoju laikotarpiu šis reiškinys gali pakenkti silpniausių regionų gamybos potencialui ir sumažinti jų gebėjimą išnaudoti jų santykinį pranašumą. Per didelė įmonių ir gyventojų koncentracija kai kuriuose regionuose taip pat prieštarauja darnaus vystymosi tikslui.* Vienuose regionuose dėl pernelyg didelės koncentracijos gali kilti sunkumų, susidaryti spūstys ir būti daromas didelis poveikis aplinkai, o kituose regionuose tai gali paskatinti nuosmukį ir gyventojų mažėjimą.¹² (Taip pat žr. 4.5) Remiantis JAV pavyzdžiu, kur buvo vystomos kelios pagrindinės zonos, reikėtų skatinti tolygų tokių zonų formavimąsi visoje Europos Sąjungos teritorijoje, specialistų žodžiais tariant – policentrizmą.
- 5.5 Be to, technologijų pažanga, globalizacija ir judumas lemia tai, kad vis daugiau miestų-regionų ir didmiesčių vietovių atsiranda ne tik tradiciniame Europos penkiakampyje, bet ir tokiose vietose kaip Kopenhaga-Malmė, Dublinas, Madridas, Viena-Bratislava, Katovicai ir kt. Toks Europos žemėlapių kitimas verčia regionus užsibrėžti naujus siekius ir kelia jiems

¹²

DATAR, *Europos erdvės plėtros perspektyva*, 2002 m.

nebūtų sunkumų. Naujieji siekiai ir sunkumai (tikėtina) palaipsniui turės įtakos ir ES pozicijai bei politikai¹³.

- 5.6 Nors teritorijų planavimas nėra ES kompetencijos sritis ir dominuoja subsidiarumo principas, negalima neigti fakto, kad Europos teritorijos valdymas yra bendra atsakomybė. Vadovaudamasi šiuo principu, penkiolika valstybių narių ir Europos Komisija parengė Europos erdvės plėtros perspektyvą (ESDP), kurią Ministrų Taryba priėmė 1999 m. gegužės 11 d. Potsdame ir kuri tais pačiais metais Tampereje buvo papildyta dvylikos priemonių programa¹⁴.
- 5.7 Atsižvelgiant į 159 straipsnį, ESDP tikslas – pagerinti Bendrijos politikos kryptį, turinčių didelės įtakos teritorijų planavimui, koordinavimą. Pvz., regioninės politikos arba kai kurių sektorių politikos kryptį (žemės ūkio, transporto ir kt.).
- 5.8 Šioje nuomonėje nenurodomos zonos, kuriose turėtų būti stiprinami miestų, centro ir periferijos ir pan. ryšiai. Vis dėlto Komiteto pareiga pabrėžti, kad ši klausimą būtina rimtai apsvarstyti. Kitaip Europai gresia susilpnėjimas ir susiskaidymas.
6. **Skirtingų šiandieninių Europos infrastruktūrų sėkmę lemiantys veiksniai¹⁵**
- 6.1 Europos erdvės policentrinis vystymasis, kai formuojasi stambūs regioniniai centrai, suteikiantys gyvybingumo šalia esančioms vietovėms, kai tvirtėja kaimo ir miesto vietovių sąsajos, yra atnaujintos ir tvirtesnės sanglaudos pagrindas. Šis vystymasis įmanomas tik gerinant transporto, energetikos, telekomunikacijų ir kitas infrastruktūras.
- 6.2 Vėluojama įgyvendinti 1994 m. Esene nustatytus 14 prioritetinių projektų, ypač pasienio vietovėse, drastiškai sumažintos 2007-2012 m. finansinių perspektyvų TEN antraštės lėšos¹⁶ – tai anaipol nepadeda užtikrinti tvarų Sąjungos vystymąsi, taip pat ir teritorinę sanglaudą.
- 6.3 Tačiau nebekyla abejonių dėl struktūrinių fondų veiksmingumo modernizuojant sanglaudos šalių ir skurdžiausių regionų infrastruktūras ir jas sujungiant su kitomis infrastruktūromis, kad būtų visiškai pasinaudota vidaus rinkos teikiamomis galimybėmis.

13 Taip pat žr. EESRK nuomonę dėl socialinės ir ekonominės įtakos didmiesčių vietovėms, 2004 m. liepos mėn, OL C 302, 2004 12 7, p. 101.

14 Reikia pabrėžti, kad kai kurios iš šių priemonių – ir ne mažiausiai svarbios – taip ir nebuvo įgyvendintos, pvz., erdvinio poveikio tyrimai, o kitos, pvz., parama tarpvalstybiniam, nacionaliniam ir regionų bendradarbiavimui, nebuvo tinkamai paskatintos (*Interreg*, kurio skiriamos lėšos buvo sumažintos sudarant sutartį dėl finansinių perspektyvų). Laimė, kai kurios iš šių priemonių, pvz., Europos teritorinio planavimo observatorijos (ETPO) įkūrimas, buvo įgyvendintos, nors šis darbas liko neįvertintas.

15 Siekdami paprastumo, reikalui esant, sanglaudos fondą priskirsime struktūriniams fondams, nors tai ir nėra teisinga.

16 Iš Komisijos pasiūlytų 20 milijardų eurų beliko šiek tiek daugiau nei 8 milijardai, o 2004 m. buvo apskaičiuota, kad norint 30 prioritetinių linijų užbaigti iki 2020 m., iš viso reikia 225 milijardų eurų.

- 6.3.1 Keturiuose sanglaudos šalyse greitkelių tinklo tankumas 1991 m. buvo 20 proc. mažesnis už ES-15 vidurkį, o 2001 m. – jį viršijo 10 proc. Pažangos, nors ir mažesnio masto, pasiekta ir kituose pirmojo tikslo regionuose.
- 6.3.2 Per praėjusius dešimt metų Sąjungoje įvyko tam tikra geležinkelių tinklo modernizacija, bet mažiau išsivysčiusiuose ES regionuose elektrifikuota ir dvigubos vėžės linijomis pakeista beveik tiek pat geležinkelio linijų, kiek ir kituose regionuose, todėl atotrūkis nesumažėjo.
- 6.4 Be to, kad 2004 m. ir 2007 m. Europos Sąjungos plėtros būtų tvirtesnės, ypač svarbu siekti, jog pakankamai lėšų būtų skirta senąsias ir naująsias valstybes nares siejančioms infrastruktūroms. Yra keturios priežastys:
- net jei BEI, Pasaulio bankas ir ERPB (Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas) paskolino 21 milijardą, kad nuo 1990 m. iki 2001 m. infrastruktūros būtų pertvarkytos pagal 15 narių ES standartus, vien tik į susisiekimo infrastruktūras (kelius ir geležinkelius) dar reikia daug investuoti. 1999 m. apskaičiavimais šios investicijos turėtų sudaryti ne mažiau kaip 90 milijardų eurų¹⁷;
 - naujųjų valstybių narių ekonomika auga greičiau, negu daugumos senųjų valstybių narių ir kadangi vyksta aktyvesni prekybos mainai, tas augimas skatina sąstingį patiriantį senųjų valstybių narių augimą.
 - naujosios valstybės narės savo ruožtu pasinaudos atsivėrusiomis galimybėmis patekti į vidaus rinką.
 - *Mažiausiai išsivysčiusiuose regionuose ir šalyse [ypač naujosiose valstybėse narėse] tarptautiniai ir tarpregioniniai ryšiai gali teikti didesnę investicijų grąžą tolimesnėje perspektyvoje, gerindami verslo konkurencingumą ir palengvindami darbuotojų judumą*¹⁸
- 6.5 Ypatingai svarbu šias infrastruktūras pertvarkyti ir modernizuoti naujosiose valstybėse narėse, kadangi Ekonominės Savitarpio Pagalbos Tarybos (COMECON) laikais pagrindinės šių šalių infrastruktūros buvo susietos su Maskva, o 1993-2003 m. laikotarpiu mainų su 15 narių ES apimtys padidėjo tris kartus. Taigi, šios šalys daugiausia vykdo mainus su penkiolika senųjų valstybių narių, o jų infrastruktūrų lygis yra žemesnis negu ES-15.

17

Kad būtų sėkmingai tęsiami TEN-T darbai, artimiausiais metais tam prireiks maždaug 1,5 % regiono numatomo BVP. Kad būtų patenkintas paklausos spaudimas ir Bendrijoje būtų teikiamos ekonomikos augimui tolygios paslaugos, šiandieninės investicijų apimtys, kai per metus investuojama nuo 2 iki 3 milijardų eurų, iki 2005-2010 m. turės pasiekti 10 milijardų eurų. Kalbant apie tolimesnę ateitį, Komisiją nurodė, kad norint užtikrinti priimtina transporto tinklų kokybės lygį, prireiks 258 milijardų eurų. (EIB, „Transeuropinio tinklo vystymas: perspektyvos“, 2001).

18

„Sanglaudos politika ekonomikos augimui ir darbo vietų kūrimui skatinti: Bendrijos strateginės gairės 2007–2013 m.“, COM(2005) 299 final, p. 15.

- 6.6 Savaimė aišku, energetikos sektoriuje¹⁹ taip pat svarbu išspręsti problemą, kad *nepakankamai investuojama turint omenyje padidėjusius perdavimo poreikius ir atstumus. Elektros tinklų ir dujotiekių sujungimas visoje Europoje pajudėjo į priekį, tačiau tarp valstybių narių vis dar atsiranda didelių struktūrinių kliūčių*. Šiuo atveju Europos energijos tiekimo observatorija, kuri bus įsteigta 2007 m., galėtų suteikti vertingų duomenų ir nubrėžti gaires ateičiai.
- 6.6.1 Ir elektros energijos gamybos sektoriuje *perteklinių pajėgumų laikotarpis baigiasi ir iki 2030 m. reikia investuoti į 600–750 GW galios elektros energijos gamybos objektus, kad būtų patenkinta auganti elektros energijos paklausa ir pakeisti pasenę įrenginiai. Investicijų, didinančių elektros energijos gamybos pajėgumus, ypač užtikrinančių didžiausių apkrovą, poreikį dalinai gali atsverti visiškai tarpusavyje sujungti elektros tinklai*.
- 6.7 Paprastai infrastruktūrų modernizavimas yra susijęs su aplinkos tvarumo problemomis. Todėl EESRK primena, kad jo nuomone, projektų atitiktis struktūriniams fondams bei jų *ex post* vertinimas turėtų būti susieti su įvairius tvaraus vystymosi aspektus apimančiais kriterijais. Jis taip pat primena²⁰, kad pritaria tikslui steigti tvarias bendrijas, pagrįstas tvarumo principu (Bristolio susitarimas²¹).
- 6.8 Stabilumo ir augimo paktu nustatyti biudžeto suvaržymai bei nuolatinės pastangos, kurių reikalauja narystė Ekonominėje ir pinigų sąjungoje (EPS), stabdo investicijas į infrastruktūras. Pagrindiniai šios srities investuotojai yra nacionalinės vyriausybės, o mažesni – struktūriniais fondai arba EIB.
- 6.9 Nors šiandien 78 proc. Europos žmonių gyvena miestuose arba miestų aglomeracijose, kad kaimo vietovės nepatirtų nuosmukio, svarbu nepamiršti konkrečių šių vietovių gyventojų poreikių.
- 6.10 ES stengiasi jas remti vykdydama *ad hoc* programas. 2000–2006 m. laikotarpiu kaimo plėtrai buvo skirta daugiau nei 60 milijardų eurų. Tačiau kaip teigia Audito Rūmai, šios lėšos buvo panaudotos toli gražu ne geriausiu būdu²². Išaiškėjo, kad vykdamas programas nepakankamai atsižvelgiama į paramą gaunančios geografinės vietovės ypatumus. Audito Rūmai taip pat pabrėžė projektų atrankos ir jų tikslų nustatymo spragas bei tai, kad buvo netinkamai vertinami jų rezultatai.

19 EESRK nuomonė dėl Energijos tiekimo Europos Sąjungoje: optimalaus energijos rūšių derinimo strategijos (tiriamoji nuomonė) (TEN/227) OL C.....

20 EESRK nuomonė dėl Teminės miesto aplinkos strategijos (NAT/308), OL C....

21 2005 m. gruodžio mėnesio Bristolio susitarimas ((www.odpm.gov.uk cod prod. 05 EUPMI 03584).Bristolio susitarime nurodomos 8 pagrindinės darnios bendruomenės savybės: 1) aktyvi, įtraukianti ir saugi; 2) tinkamai valdoma; 3) turinti gerus ryšius; 4) tinkamai aptarnaujama; 5) jautri aplinkai; 6) patraukli; 7) tinkamai suprojektuota ir pastatyta; 8) svetinga.

22 Žr. pranešimą spaudai ECA/06/20.

7. Miesto ir kaimo vietovių sąsajų stiprinimas

- 7.1 Gyventojų senėjimo problema ypač aktuali nuošalioms vietovėms, kadangi dėl didelio atstumo iki veiklos centrų jaunimas ir kvalifikuoti darbuotojai persikelia į miestus. Toks žmonių išsikėlimas gali pagreitinti šių vietovių nuosmukį. Didieji miestai, kuriuose susitelkia didžioji dalis darbo jėgos, turi savų problemų. Miestuose pastebimi skirtumai tarp gyvenamųjų rajonų ir/arba visuomenės grupių. *Beveik visuose miestuose, kuriuose nedarbas siekia 10 % ar daugiau, yra tam tikros zonos, kuriose šis skaičius yra bent dvigubai didesnis nei vidutinis procentinis nedarbo dydis mieste*²³. Komisija pagrįstai nurodo keturis aspektus, kuriems reikia skirti ypatingą dėmesį: transportas, prieinamumas ir mobilumas, galimybės naudotis paslaugomis ir įranga, gamtinė ir fizinė aplinka, kultūros sektorius²⁴.
- 7.2 Pasinaudodamas proga, Komitetas nori priminti, koks reikšmingas yra visuotinės svarbos paslaugų ir ypač visuotinės svarbos socialinių paslaugų vaidmuo siekiant užtikrinti ekonominę, socialinę, teritorinę ir kartų sanglaudą. Jis dar kartą ragina parengti pagrindų direktyvą dėl šių paslaugų organizavimo, kurią papildytų atskiriems sektoriams skirtos direktyvos²⁵.

8. Būtinasis pilietinės visuomenės dalyvavimas vykdomuose projektuose

- 8.1 Komisija pripažįsta, kad vykdant struktūrinę politiką būtinas socialinių ir profesinių veikėjų dalyvavimas ir pabrėžia, kad tai nulemia geresnį politikos įgyvendinimą vietoje, tačiau EESRK išreiškė apgailestavimą, kad Komisija nepateikė pasiūlymų apibrėžti taisykles, kurių valstybės narės privalėtų laikytis.
- 8.2 Komitetas norėtų, kad ateityje būtų parengta konsultavimosi metodika dėl valstybių narių rengiamų strategijos ir programavimo dokumentų.
- 8.3 Komitetas mano, kad valstybės narės turėtų paaiškinti, kaip jos organizuoja informacijos apie partnerystės principo įgyvendinimo rezultatus pateikimą stebėsenos komitetams.
- 8.4 Komitetas įsitikinęs, kad valstybės narės ir regionų valdžios institucijos turėtų kiek galima labiau išnaudoti pilietinės visuomenės organizacijų galimybes ir jas įtraukti skatinimo programų rengimą ir remti pagrindines iniciatyvas, skiriant atitinkamas finansines lėšas struktūrinių fondų populiarinimo ir informavimo akcijoms rengti.

²³ COM(2006) 385 final, p.11.

²⁴ Europos Komisija *Sanglaudos politika ir miestai: miestų ir aglomeracijų įnašas į ekonomikos augimą bei darbo vietų kūrimą regionuose*, COM(2006) 385 final..

²⁵ Žr. INT/237 dėl Paslaugų vidaus rinkoje, TEN/223 dėl Visuotinės svarbos paslaugų ateities ir šiuo metu rengiamą nuomonę TEN/253 dėl Visuotinės svarbos socialinių paslaugų.

- 8.5 Įgyvendinant tarptautines ar tarpregionines programas reikėtų skatinti bendras konsultacijas ir tarpvalstybinę ar tarpregioninę socialinę bei profesinę partnerystę.

9. Nauja finansavimo forma

- 9.1 Atsižvelgiant į iššūkius, išskylančius išsiplėtusioje Europoje, kurios išorės sienos pailgėjo ir išryškėjo regionų skirtingos savybės ir ekonominiai pasiekimai ir į tai, kad finansavimas yra nepagrįstai nepakankamas ir nuolat didėja globalizacijos įtaka, reikėtų sukurti tobulesnius ir naujoviškesnius mūsų ekonominio ir socialinio modelio finansavimo mechanizmus ir taip sugrąžinti europiečiams (verslininkams, dirbantiems, bedarbiams...) tikėjimą, kad ES gali pati priimti sprendimus dėl savo ateities. Todėl pastarojo metodo iniciatyvos JASPERS, JESSICA ir JEREMIE žengia teisinga kryptimi.

- 9.2 Šiuo metu struktūriniai fondai daugiausia apsiriboja dotacijų skyrimu. Ankstesnėje nuomonėje²⁶ Komitetas pasiūlė dar kartą aptarti finansų inžinerijos priemones, kurios, padedant Europos investicijų fondui ir Europos investicijų bankui (EIB), sustiprintų poveikį. Komitetas pasiūlė šias dotacijas paversti finansiniais produktais, kad susidarytų svertų poveikis. Pavyzdžiui, skirti vieną eurą, siekiant užtikrinti rizikos kapitalo paskolą, leistų finansuoti nuo penkių iki dešimties eurų MVĮ investicijų. Tokia sistema suteikia tris privalumus:

- skatina viešojo ir privataus sektorių investicijų finansavimą, kuris tradicinių partnerių yra laikomas rizikingu, pasidalijimą;
- padidėja paramos gavėjų atsakomybė, nei tais atvejais, kai jiems skiriamos negrąžinamos dotacijos;
- padidėja paramos gavėjų skaičius, nors biudžetas išlika ribotas.

- 9.3 Taip pat būtų naudinga apsvarstyti galimybę, kaip panaudoti ir taip jau nedidelio Europos biudžeto nepanaudotus asignavimus vietoj to, kad jie būtų grąžinami valstybėms narėms. Šie asignavimai sudaro tik labai nedidelę metinio biudžeto dalį. Tačiau, taikant šią sistemą, per pirmąją Lisabonos strategijos įgyvendinimo laikotarpį visuotinės svarbos projektams būtų buvę galima papildomai skirti 45 milijardus eurų.

ES biudžeto perteklius (milijonais eurų)

2000	11.613
2001	15.003
2002	7.413
2003	5.470

²⁶

EESRK nuomonė dėl Sanglaudos politikos strateginių gairių (2007–2013 m.), OL C 185, 2006 8 8.

2004	2.737
2005	2.410
Iš viso 2000–2005 m.	44.646

Pastaba: perteklinis biudžetas apima nepanaudotus asignavimus (įskaitant ir specialiuosius fondus) ir papildomas įplaukas.

Šaltinis: Europos Komisija, IP/06/494

- 9.3.1 Iš pirmiau pateiktų punktų aišku, kad dalis šių asignavimų galėtų padėti greičiau kurti trūkstamas jungtis (silpnoji tarptautinių tinklų vieta), kurios padeda šalims susisiekti, pašalinti kliūtis, paspartinti Europos integraciją ir skatinti didesnę intermodalumą.
- 9.3.2 Kita dalis asignavimų galėtų padidinti Europos prisitaikymo prie globalizacijos padarinių fondo biudžetą. Šia priemone, neturinčia atskiro biudžeto, siekiama paremti darbo netekusių dirbančiųjų „globalizacijos aukas“ ir papildyti struktūrinių fondų veiklą. Skirtingai nei struktūriniai fondai, kuriems prireikia daug laiko dažniausiai ilgalaikių projektų programavimui, Europos prisitaikymo prie globalizacijos padarinių fondas yra priemonė skirta trumpalaikiams veiksmais. Taryba pritarė šios priemonės sukūrimui, tačiau per pusę sumažino Komisijos pasiūlytus asignavimus (Europos prisitaikymo prie globalizacijos padarinių fondo skiriama 500 milijonų eurų). Todėl sunku būtų tikėtis šios sistemos, kuri daugelio apibūdinama kaip „rinkodaros priemonė“, veiksmingumo. Kartu reiktų peržiūrėti pagalbos skyrimo kriterijus sumažinant atleistų darbuotojų ribą, kurią pasiekus išikiša fondas (fondo iniciatoriai rėmėsi Jungtinių Amerikos valstijų 1962 m. *Trade Adjustment Assistance Programme*, tačiau užmiršo, kad priešingai nei šioje šalyje, kurioje vyrauja didelės įmonės, ES ekonomika paremta MVI)²⁷
- 9.3.3 Šis peržiūrėjimas tampa dar labiau svarbus, kadangi spartesnė Europos erdvės integracija gali paaštrinti konkurenciją tarp regionų ir paskatinti restruktūrizavimą, o kartu ir darbo vietų mažėjimą, kas paprastam žmogui sudarytų išpūdį, kad Europa nusiteikusi prieš darbo vietų kūrimą.

²⁷

JAV 74% BVP priklauso nuo šimto didžiausių įmonių, o Europoje tikrai 34%. Nefinansinėje rinkos ekonomikoje MVI (< 250 darbuotojų) sudaro 99.8% įmonių (91.5% mikroįmonės, kuriose dirba mažiau nei 9 žmonės!) ir 67.1% visų darbo vietų.

2006 m. gruodžio 7 d., Briuselis

Ekonominės ir pinigų sąjungos, ekonominės ir
socialinės sanglaudos skyriaus
pirmininkas

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų
komiteto
generalinis sekretorius

Georges Dassis

Patrick Venturini
