

Kapcsolódások az Európai Unió és Svájc területfejlesztési politikái között

Francois Saint-Ouen

Genfi Egyetem, Európai Intézet

Amikor az Európa térképére nézünk, Svájcot egy üres pontnak láthatjuk az Európai Unió közepén, de a térkép színei félrevezethetők lehetnek: a valóság összetettebb egy egyszerű kijelentésnél, a területi politikák tekintetében pedig igen bonyolult.

Az ország Nyugat-Európa központjában található, így Svájc szerves részét képezi az európai térségnek: stratégiai helyet foglal el az Alpok területén, továbbá korridorjai által összeköti a nyugati és a keleti kontinensrészeket és bizonyos mértékig Dél-Európát Közép-Európával. Annak ellenére, hogy nem Uniós tagállam kétségtelenül részese az Európai Területi Tervezési Stratégiának, továbbá a szomszédos tagállamokkal fennálló intenzív kapcsolatok létfontosságúak a svájci gazdaság számára.

Az ország földrajzi pozíciója magyarázza, hogy az Európai Unióval való kapcsolatait átfogóbban értékelhetjük, ha kettős perspektívában elemezzük azokat: egyrészt területi, másrészt funkcionális szemléletben:

- *A funkcionális megközelítés* Svájc és az EU globális és szektorális kapcsolatait írja le. A globális aspektus az általános keret: nincs csatlakozási stratégia, helyette bilaterális kapcsolatok épültek. A szektorális együttműködések az eddigi (1972 óta kötött) számos különböző bilaterális együttműködés tartalmait, melyekhez új tartalmakat (egyes esetekben új tárgyalásokat, vitákat) adnak a jelenleg zajló tárgyalások.
- *A területi megközelítés* azt a szituációt írja le, miszerint egy közel 8 milliós ország helyezkedik el az 500 millió állampolgárnál is nagyobb lélekszámú Unió kellős közepén. Emellett bemutatja Svájc jelentős (általában kevésbé ismert) részvételét néhány uniós területi és regionális politikai kérdésben, melyek komoly eredményekkel is jártak, mint például szinergiák keresése a svájci és az uniós regionális és területi célok és eszközök között.

Ez a két megközelítés a legtöbbször együttesen kombinálva jelentkezik, de időről időre összeütközések is keletkeznek közöttük (pl. átmeneti nehézségek jönnek létre az EU-val, vagy a szomszédos országokkal folytatott funkcionális kapcsolatokban).

Jelen fejezet tehát a fent röviden vázolt, az EU és Svájc közötti kapcsolatok két fő komponensének vizsgálatával foglalkozik. Engedje meg az olvasó, hogy a bevezetésben bemutassuk, hogy néha ezeknek a kapcsolatoknak váratlan következményei lehetnek. Például, míg mint EU-n kívüli (gazdag) ország Svájc nem részesülhet az EU strukturális alapjaiból fejlesztései, területi kohéziós erőfeszítései kapcsán (mint később látni fogjuk más EU források szerepet játszanak ebben), addig 2007 óta az EU-s alapokon felül hozzájárul Svájc is az új kelet-európai tagországok fejlődéséhez. Mindezt nem a területi aspektusok, hanem az EU-val fennálló funkcionális kapcsolatok miatt teszi.

Az EU-val az Európai Gazdasági Tér kapcsán kötendő multilaterális egyezményben való svájci részvételt a 1992. decemberi népszavazás¹ elutasította, így egy jövőbeli unióhoz való csatlakozás lehetősége még kisebb, mint az korábban, a bilaterális egyezmények létrejötte óta volt, ugyanis a kétoldalú együttműködések kezdeti fázisaitól a csatlakozás egy lehetséges opció volt a svájci hatóságok részéről. Ráadásul sok svájci állampolgár úgy gondolja, hogy az EU-val létrejött, fejlődő és sikeres kétoldalú kapcsolatok egyre kevésbé teszik kötelezővé azt, hogy egy napon csatlakozzanak az Unióhoz. Másként megfogalmazva, a szerződések összehangolják az EU-s kapcsolatokat, megtartják és javítják a csatlakozási kapacitást, de nem kényszerítik rá az országot arra, hogy tagságért folyamodjon.

Természetesen álmodni szabad! Mi történhet hosszútávon, ha Svájc továbbra is az EU-n kívül marad, de a területi összefonódottság további szélesedése okán, mintegy „rendes” tagjává válik az Uniónak, úgy, hogy közben nem lesz formális tagja?

1. Kétoldalú kapcsolatok az EU-val: a keret

1972 óta több mint 20 kétoldalú szerződés született Svájc és az Európai Unió között, amelyek a egymás termékeinek piacokon való megjelenését segítették, valamint megegyeztek Svájc részvételéről néhány EU-s program, célkitűzés és politika lebonyolításában. A legtöbb ilyen szerződést 1999-ben („Bilateral I.” csomag 7 szerződéssel) valamint 2004-ben („Bilateral II.” csomag 9 szerződéssel) kötötték, és a legújabb szerződés-csoport („Bilateral III.”) jelenleg tárgyalási fázisban van.

Ebben a fejezetben bemutatunk néhányat ezek közül a szerződések közül melyeknek véleményünk szerint jelentős hatása volt/van Svájc gazdasági fejlődésére. Némelyiknek van területi összetevője is, bár az csak közvetett vagy másodlagos.

¹ Valójában erőteljes különbségek eredőjeként 50,3%-kal utasították el. Jelentő eltérés volt a városi és vidéki területek, illetve a francia, német és olasz nyelvterületek eredményei között.

1.1. Kétoldalú kapcsolatok gazdasági hatásokkal

Szabad kereskedelem

Kis ország lévén, Svájc kevés természeti erőforrással és nyersanyaggal rendelkezik, így a magas hozzáadott értékű, technológiai termékek előállítására specializálódott és gazdasága, jóléte nagymértékben a külkereskedelemtől függ. Megkérdőjelezhetetlen tény, hogy az EU Svájc elsősorú gazdasági partnere. A külkereskedelmi statisztikákból megtudhatjuk, hogy 2010-ben az import 77,5%-a az EU-ból érkezett, míg a kivitel 59%-a került ugyanide. Mindezek felvázolják, hogy Svájc milyen mélyen kapcsolódik az Unióhoz és az egységes piachoz.

Az első kétoldalú egyezményt az akkoriban még EGK-ként működő közösséggel² 1972-ben kötötte Svájc, mely az ipari termékek és a feldolgozott mezőgazdasági termékek (csokoládé, italok, stb.) szabad kereskedelmét tette lehetővé a két partner között. Ezt 1999-ben, és 2004-ben további mezőgazdasági termékekre szóló két új szerződés egészítette ki. Ezek a kapcsolatok igen fontosak, ugyanis a svájci mezőgazdasági export kétharmada kerül az EU piacaira.

Azt is érdemes megemlíteni, hogy az 1999-es szerződés egyik nagy célja az volt, hogy csökkentse a kereskedelem technikai akadályait a fogyasztóvédelmi megfelelőségi vizsgálatok, az egészségügyi és biztonsági előírások kölcsönös elfogadása révén. Ennek megfelelően a svájci előírásoknak megfelelő termékeket EK-címke és egyéb vizsgálatok nélkül lehet behozni az EU-ba. Továbbá ez a szerződés liberalizálja a két partner között a közbeszerzések rendszerét – a WTO előírásai alapján – és érdekesség, hogy ettől fogva a Svájcban a helyi- és kantonális hatóságok felhívásait is ki kell terjeszteni a partnerség jegyében. Ezzel az uniós közbeszerzések piaca is megnyílt a svájci vállalkozások számára is.

Kutatás

A kutatás és a fejlesztés a svájci termékek kulcsfontosságú versenyelőnyei, gyakran jellemzi ezeket a termékeket magas hozzáadott technológiai értékük, a minőségükről alkotott kép, és a megbízhatóságuk. A kutatásokról szóló szerződést 1999-ben írták alá. Ennek köszönhetően Svájc részt vehet az Európai Unió 7. Kutatási Keretprogramjában (2007–2013), amely ösztönzi a hálózatosodást és a csereprogramokat az egyetemek, kutatóközpontok, intézetek, vállalkozások és egyéni kutatók között. A program előnyei a köz- és a magánszektorban igen jelentősek. A programban való svájci pénzügyi hozzájárulást a GDP arányában kell

² Akkoriban az EGK ezt a szerződés minden EFTA tagországgal és nem csak Svájjal írta alá.

meghatározni, ami a program teljes összegének kicsit kevesebb, mint 3%-át adja. A következő, 2014–2020 közötti periódus jelenleg még előkészítés alatt van.

1.2. Kétoldalú kapcsolatok területi jellemzőkkel

Svájcnak az Európai Unió központjában való elhelyezkedése kulcs szerepet biztosít, mint tranzit ország, például a közlekedés, a villamos energia, és az energiapolitika tekintetében.

Szárazföldi közlekedés

Az e területnek jogi alapot szolgáltató kétoldalú szerződést 1999-ben írta alá a két fél. Svájcnak régóta stratégiai helye van az észak-déli kapcsolatokban, valamint összekapcsolja Németországot Észak-Olaszországgal, a Földközi- és az Adriai tengerrel (2. ábra). Ez adja az európai történelemben szimbolikus szerepét a Gotthard hágónak (mára már alagút bonyolítja a forgalmat).

Az 1990-es években Svájc ambiciózus vasúthálózat-fejlesztési politikába kezdett, melynek része volt két hosszú alagút is a hegyek lábánál, egy 35 km-es Lötschberg-nél és egy 60 km-es Gotthard-nál, mindez az országon áthaladó áruforgalom érdekében. Szembe kellett nézni az áru növekedésével együtt járó forgalomnövekedéssel és annak ökológia hatásaival, így az a szemlélet alakult ki, hogy a belépő határon a kamionokat vasúti szerelvényekre helyezték, majd az ország másik pontján levő határállomáson levették onnan. Emellett a közúton maradó teherautókra adót vetettek ki és betiltották minden 28 tonna feletti jármű közlekedését az utakon úgy, hogy közben ez a határ az EU-ban 40 tonna volt.

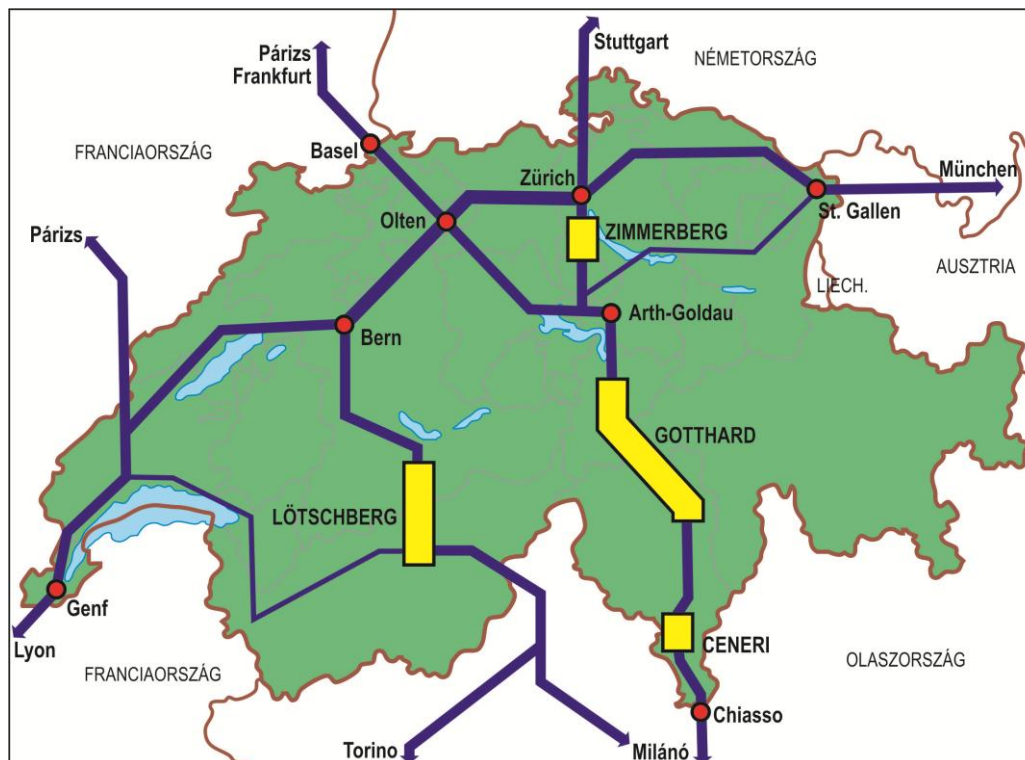
Az 1999-es szerződéssel meg kellett oldani mindkét fél igényeinek kielégítését a teherforgalom és az áruszállítás tekintetében. A szerződéssel az EU elfogadta Svájc speciális közlekedés politikáját, azt, hogy a tehergépjárművekre kirótt adókból finanszíroznak újabb alagutakat és más infrastrukturális fejlesztéseket az Alpokban, valamint azt, hogy az ökológiai szempontok figyelembe vételével a teherforgalmat a közútról a vasútra terelik át. Cserébe Svájc vállalta, hogy a súlykorlátozást felemeli 28 tonnáról az EU-s 40 tonnás határértékre, ezzel lehetővé téve az uniós szállítójárművek Svájcon való áthaladását. Az áruszállító teherautókra kirótt svájci adókat még az Uniós tagországoknak el kell fogadnia.

Villamos energia „szállítás”

Ma nem létezhet modern gazdaság energia és villamosság nélkül. Svájc kulcsfontosságú szerepet játszik a szomszédos tagállamokba irányuló villamos energia szállításában.³

A jelenleg folyamatban levő Svájc–EU tárgyalásokban (a „Bilateral III.” részeként) szerepet kap a határon átnyúló villamosenergia-hálózatok szabályozása és biztosítása is. Svájc ezeket az új kötelezettségeket úgy fogja fel, mint a szomszédos EU államok általános érdekei, cserébe a svájci energetikai, villamossági vállalatai jobb hozzáférést kapnak az uniós piacokhoz. Ez egy a „Bilateral III.” területeiből, ahol valószínűleg a megegyezés könnyen megszületik. Ez a magyarázata annak, hogy a svájci fél erre összpontosít, ugyanis innen egy jó légkört kaphat a teljes szerződéscomag is.

1. ábra: Közlekedési folyosók Svájc és az Európai Unió között



Forrás: www.regiosuisse.ch

1.3. A kétoldalú kapcsolatok jelenlegi nehézségei

Az Európai Gazdasági Tér 1992-es visszautasítása óta Svájc nagyon sajátos kapcsolatokat fejlesztett ki az EU-val. Egy olyan országban, ahol az utolsó szó a polgároké, és a népszavazás az együttműködések egyetlen reális útja a kétoldalú egyezmények voltak.

³ Ez látványosan mutatkozott meg 2003-ban, amikor egy vihar során megrongálódott az elektromos vezeték Svájc és Olaszország között, ami jelentős áramkimaradást okozott az olasz oldalon.

Azonban míg ebben a húsz évben bizonyos korlátok mutatkoztak, addig az EU 1992 óta erősödött, nagyobbá vált (12-ről 27 tagúvá) és sokkal integráltabb lett.

2012. május 23-án egy a Genfi Egyetemen zajlott konferencián Richard Jones, az EU új svájci nagykövete elismerte az eddigi értékmegosztást a két fél között, valamint jelentősnek értékelte a svájci diplomácia képességeit. Ezzel szemben kifejtette, ragaszkodik ahhoz, hogy a svájci fél részéről az EU és az egységes piac átfogó és globális megközelítésére van szükség napjainkban. Hozzátette, a svájci fél által képviselt és kiválóan alkalmazott szektorról-szektorra történő egyezmények megkötésének megközelítése láthatóan elérte határait, egyszerűen azért mert az EU részéről túl magasra értékelik az egységes piac homogenitásának kockázatait. Más szóval, ma már mindenkinek meg kell felelnie az egységes piac előírásainak, mint például az *aquis communautaire*-k dinamikus megvalósulásának, ez többé már lehet választás kérdése.

Van néhány kurrens példa arra, hogy növekszik a különbség Svájc elképzeléseiben az EU-s kapcsolatok további folytatásáról és az EU nézetei között.

Kvóták újbóli bevezetése 8 EU tagállam polgárai számára⁴

Ezzel kapcsolatban egy 1999-es kétoldalú szerződés született, mely biztosítja a személyek szabad áramlását az EU és Svájc között. A közvélemény azonban aggodalmát fejezte ki, ugyanis ez nyomást gyakorolt a bérekre, megemelte a lakhatás költségeit, így a svájci hatóságok úgy döntöttek, hogy a 1999-es megállapodás védőzáradéka (10. cikkely) alapján ideiglenesen kvótákat határoznak meg 8 közép-európai ország számára 2012. május 1-től. Május 24-i állásfoglalásában (2012/2661, RSP) az Európai Parlament elítélte a döntést és hangsúlyozta, hogy a svájci fél által alkalmazott védőzáradék nem irányozhat elő semmiféle nemzetiségi megkülönböztetést. Ezzel szemben a svájci fél felfogása szerint, ha a nemzetiségen alapuló tartós diszkrimináció tiltott a szerződés szerint, akkor az ideiglenes szankciók alkalmazása lehetséges. Tehát az ellentmondás abban van, hogy Svájc különbséget tesz az EU polgárok között nemzetiségük szerint, míg az Unió azt szeretné elérni, hogy partnere egységesen mindenki EU-polgárként ismerjen el, függetlenül attól, hogy melyik tagállamból származik.

A három EU tagállammal kötött külön költségvetési szerződések konklúziói

Ezek az ún. „Rubik-megállapodások” melyeket Svájc Németországgal, Ausztriával és Nagy-Britanniával kötött. E mögött egy egyszerű elképzelés áll: a brit, német, osztrák adófizetők –

⁴ Lengyelország, Magyarország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Lettország, Litvánia, Észtország

akik svájci offshore számlákon tartják vagyonukat adókikerülési célokból – helyett maga a svájci bank utal vissza az anyaországba a ki nem fizetett adók fejében összegeket úgy, hogy közben maguk az érintett alanyok adatai továbbra is titkosak maradnak. Vagyis a banktitok megtartásával fognak visszaérkezni a svájci bankokból a pénzek az anyaországokba. Brüsszelben ezeket az egyezményeket gyakran úgy látják, hogy aláássák azt a programot, hogy az EU tagállamai egységesen lépjenek fel az adóparadicsomok ellen. Persze természetes is, hogy az EU hivatalai, és hivatalnokai az egységes harcot támogatják az adócsalás ellen, mind sem az egyedi együttműködések, melyek megvédik Svájc néhány ellentmondásos sajátosságát.

A kétoldalú kapcsolatok intézményes fejlesztése: két eltérő látásmód

Az Unió szeretné a Svájccal kötött eddigi szektorális szerződéseket egy közös keretbe foglalni egy globális intézményi dimenzió létrehozásával és biztosítani szeretné a jobb adaptációját a jövőbeli EU-s jogszabályi fejlesztéseknek a felügyeleti és a vitarendezési mechanizmusok kapcsán. A svájci fél szerint inkább átfogó és összehangolt megközelítésnek kell nevezni a kapcsolatokat, mert az rugalmasabb egy globális intézményesült együttműködésnél, jobban tiszteletben tartja Svájc szuverenitását például az adaptáció és a vitarendezés területén. A terület kérdéseinek tisztázására 2010-ben munkacsoportot neveztek ki, de az intézményi kérdésekben tapasztalt eltérések még mindig jelentősek és hátráltatják a teljes tárgyaláscsomag előrehaladását. Például, amíg az EU szeretné elérni a korábbi szerződések automatikus hozzáigazítását az Uniós jogszabályok fejlődéséhez, addig Svájc ragaszkodik ahhoz, hogy jogászhai, politikusai vitassák meg az adaptációk lehetőségeit. Az EU-t, mint egy bilaterális testületet ismerik el.

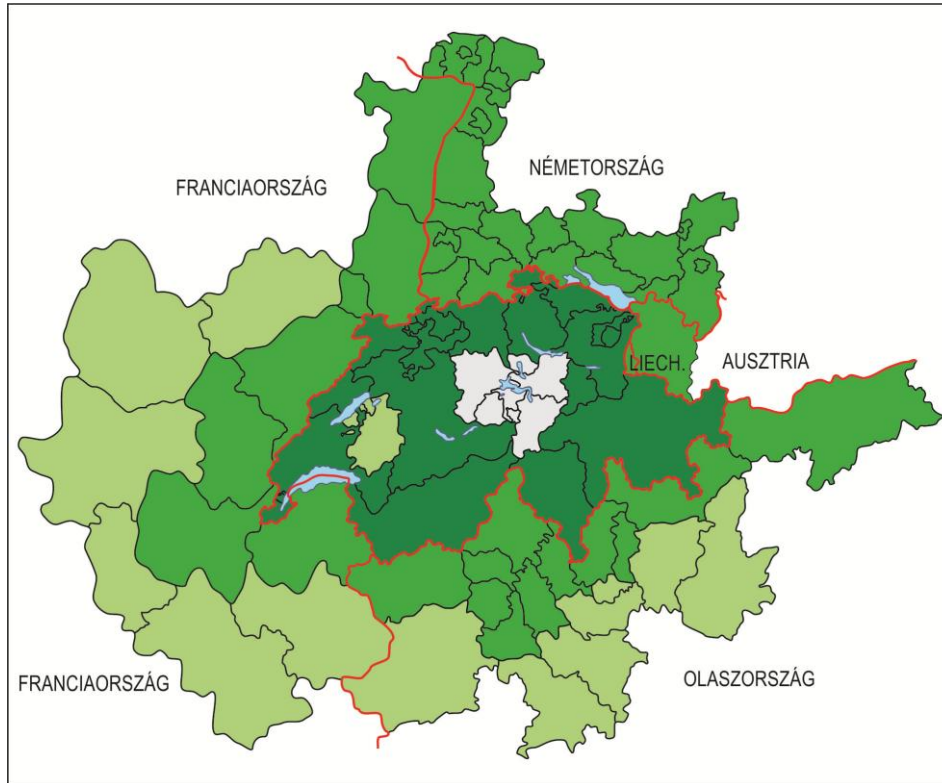
2. Területi decentralizációs együttműködés Svájc és az Európai Unió között

A szomszédos országokkal való decentralizált együttműködés mintegy természetes volt egy olyan többnyelvű, föderális államban, ahol az egyes államnyelveken osztozik a szomszédos országokkal, valamint ahol a kantonoknak az alkotmány autonómiát biztosít a határon átnyúló kapcsolatok fejlesztésére. Az effajta együttműködés nemcsak természetes, de szükséges is Svájcnak, ami egy az Európai Unió államaival körülvevett ország.

Az INTERREG IV (2007–2013) programban Svájc igen aktív résztvevő. 26 kantonjából 20 (77%) például részt vett a maga szomszéd régióival, megyéivel, vagy tartományaival a határon átnyúló kapcsolatok építésében. Az alábbi ábra bemutatja az INTERREG A-ban résztvevő kantonokat (sötétzöld) valamint az olasz, francia, német és osztrák

partnerterületeket (világoszöld). Mint látjuk 6 Svájc központi részén elhelyezkedő, külső határszakasszal nem rendelkező kanton (fehér) nem vett csak részt az INTERREG projektekben.

2. ábra: Az INTERREG A program célterületei



Forrás: www.regiosuisse.ch

2.1. Az Európai Unió és Svájc kombinált regionális politikája

Egy szövetségi államnak, mint Svájcnak fontos, hogy egy erős regionális politikája legyen. A jelenlegi „Új Regionális Politika” 2006-ban került elfogadásra és a 2008 és 2015 közötti időszakra koncentrál. A program fő célkitűzései szerint a pénzügyi programok segítségével el kívánják érni a kiegyensúlyozott gazdasági növekedést, a vállalkozói szellem ösztönzését, az innovációs kapacitások növekedését és a strukturális változásokhoz való jobb alkalmazkodást. A célok két speciális területre terjednek ki:

- hegyvidéki és rurális terek, amelyek a svájci területi politikának hosszú távú célterületei. ugyanis olyan speciális problémákkal kell szembenéznük, mint az összekötő infrastruktúrák hiányosságai, a kisebb gazdasági fejlődés, a turizmus, a mezőgazdaság és a kivándorlás okozta kihívások, stb.;
- az INTERREG területek, amelyek új célterületei a nemzeti regionális politikának, ugyanis erős keretet biztosítanak az intézményes együttműködéseknek az EU és

Svájc területi céljainak érdekében. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy 20 kanton is jelentős szerepet játszik az INTERREG IV projektekben.

Érdemes bemutatni azt is, hogy Svájc egy többszintű irányítást valósított meg az INTERREG programban.

Az INTERREG program háromszintű irányítása Svájcban

A föderatív szint, az Állami Gazdasági Titkárság (SECO) felelős az INTERREG programon belül létrejövő határon átnyúló együttműködésekért, de a különböző projektekben a részvétel már a kantonok hatásköre.

A szövetségi szint csak azokhoz a projektekhez járul hozzá maximálisan 50%-os részesedéssel, amelyek az „Új Regionális Politika” céljait betartják. Tehát azok a projektek, amelyek a szövetségi területi célok érdekében jönnek létre a Szövetség és a kantonok társfinanszírozásában valósulhatnak meg.

Elviékben mindez kiváló. Azonban sok esetben az INTERREG célok és a svájci regionális politika céljai között ellentétek húzódnak, amelyek problémák forrásai lehetnek. Például a Szövetség pénzügyileg nem támogat infrastrukturális, kulturális vagy természetvédelmi projekteket, tehát ott, ahol ilyen célok vannak a kantonok finansziális forrásaira kell támaszkodni.

Éppen ezért több kanton is egy ún. INTERREG Alapot hozott létre saját költségvetésében, ami egy autonómiát biztosít arra, hogy a saját külön érdekeiknek megfelelően részt vehessenek olyan határon átnyúló INTERREG projektekben, melyeket a Szövetség nem támogat azért, mert kívül esnek a regionális politika céljain.

Genf Kantonban a néhány helyi sajátosságot is magába foglaló határon átnyúló együttműködések finanszírozása igen intenzív a 2002-ben létrehozott INTERREG Alap segítségével⁵. A 2008–2014 közötti 7 évre 1,47 millió € (210.000 € évente) került elkülönítésre. Tervezték azt is, hogy ellensúlyozzák az INTERREG program finanszírozásában az EU-s és a svájci fél hozzájárulásai közti növekvő szakadékot. Ez az arány 1 a 4-hez volt az INTERREG III-ban, a jelenlegi INTERREG IV-ban ez 1 a 10-hez, amely további problémákat szül.

INTERREG projektek az Unió és Svájc között

⁵ Lásd még a kézikönyv „Határon átnyúló együttműködés Genf és a szomszédos Franciaország között: a szektorális együttműködéstől a globálisig” c. fejezetét.

Mint tudjuk az INTERREG IV program (2007–2013) három komponensből áll: szomszédság a közös határszakaszokon (A), közös határok nélküli nemzetközi (B) és regionális együttműködések (C). Svájc leginkább az A komponensben vesz részt a kantonok által, de a konföderáció szintje is részt vesz két INTERREG B területi célkitűzésben, nevezetesen az „Alpesi tér” és az „Észak–Nyugat Európa” programokban. Ha most eltekintünk a B komponenstől a Szövetség és a kantonok 5 további INTERREG programban vesznek részt, ezek közül 4 az A, 1 pedig a C komponens része:

- a Jura-hegység és a Genfi tó területei Nyugat-Svájcban a szomszédos Franciaországgal: 81,6 millió € (ennek 32%-a svájci szövetségi és kantonális hozzájárulás);
- „Upper-Rhine” program Németországgal: 132,2 millió € (közel 50%-os svájci hozzájárulással)
- „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein” program Észak- és Kelet Svájc, valamint Németország, Liechtenstein és Ausztria részvételével (C): 35,1 millió € 35%-os svájci részesedéssel
- Dél-svájci területek és Olaszország közötti együttműködés: 91,7 millió €, 25%-ban svájci finanszírozással

A teljes összeg így 370,7 millió €, melynek 35,5%-a a svájci hozzájárulás (120,9 millió €), vagyis nagyságrendileg 1/3 – 2/3 a svájci és az EU-s részesedés a finanszírozásban.

A főbb témák közti forrásmegosztás (a technikai segítségnyújtás (5%) leszámításával) a következő:

- regionális tervezés, infrastrukturális, fenntartható fejlődéssel és környezetvédelemmel kapcsolatos fejlesztések – 40%;
- gazdaság, versenyképesség, innováció, szakképzés – 35%;
- életminőség, szolgáltatásnyújtás javítása – 20%.

Természetesen ez a három témakör kapcsolatban állnak egymással, ahhoz, hogy részletesebben megértsük őket, nézzük most meg programokat egymás után:

- *Együttműködés Franciaországgal* (Jura-hegység és Genfi-tó): az első helyen a területi tervezés, a közlekedés és a környezetvédelem áll (41%), amely magába foglalja a mobilitás és a természeti erőforrások jobb szervezését a globális határon átnyúló tervezés keretein belül; ezt követi a gazdaság dinamizálása (34%), melyhez hozzátartozik egy munkahelyteremtő cross-border együttműködés, és a vállalatok

közötti partnerség, a munkaerő-piaci mobilitás; végül pedig a szolgáltatások általános minőség- és elérhetőség javítása (21%).

- *Rhone menti együttműködés* („Upper-Rhine” és „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein” programok): az első programban a fenntartható fejlődés az első számú prioritás (40%), mely az energiahatékonyság előmozdítását célozza a megújuló energiák és a természeti erőforrások fenntartható felhasználásával és a tömegközlekedés támogatásával; ezt követi 28%-kal a lakhatás, a munkaerőpiac és a szakképzések kérdésköre; majd a kutatási és technológiafejlesztési csomag, mely magában foglalja a turizmust is (28%). Az „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein” program forrásai egyenlő részben oszlanak meg a versenyképesség és innováció, valamint a fenntartható fejlődés között (47-47%).
- *Déli együttműködés* (Olaszországgal): itt az első helyen a versenyképesség áll magába foglalva az innovációt és technológiai fejlesztést, a közlekedést, a turizmust és a KKV-fejlesztést; a második helyen a közszolgáltatások jobb hozzáférhetősége és összehangolt fejlesztése áll az egészségügy, az oktatás, a kultúra és a turizmus területén (31%); mindezt a területi kohézió, a környezet és a kockázatmenedzsment jobb fenntarthatósága (26%) áll.

A kapcsolat az EU és Svájc területi politikái között ezek után feltűnő lehet. Ez egy nem túl látványos útja Svájc „europaizációjának”, amivel hozzájárul nagyon fontos EU célokhoz, ami persze nem zárja ki az ellentmondásokat, vagy a különbözőségeket. Vizsgáljuk meg ezt most röviden.

2.2. A fennmaradó svájci akadályok teljes beépítése az Európai Területi Kooperációs Stratégiába

Ezek az akadályok kétfélek: funkcionálisak (ide értve a a bilaterális kapcsolatok globális helyzetét) és területiek (a regionális politikai célok eltérései).

A területi politikák összehangolásának nehézségei

Láttuk a svájci és az EU-s területi célok közötti különbségeket és azok hatályát. Például a kultúra, a természeti örökség védelme és az infrastruktúra fejlesztés nem része a svájci regionális politikának, de ettől még más föderális politikáknak a részét képezik. Mindazonáltal az ezekkel kapcsolatos szövetségi INTERREG részvétel nem támogatott.

Meg kell említeni továbbá a kantonok speciális szerepét a föderatív Svájcban belül. Autonóm módon (saját költségvetésükkel) vagy a föderatív szint partnereként (kooperatív föderalizmus általi megvalósítás) vesznek részt a célok megvalósításában.

Elmondható, hogy a kantonoknak döntő szerepe van mind a svájci regionális politika keretein belül, mind pedig a külső INTERREG program keretein belül, amit alkotmányos jogaiknak köszönhetnek, melyek lehetővé teszik az együttműködéseket más államokkal, szervezetekkel. Mindezek nagyjából kitöltik az EU-s és Svájci területi és regionális célok közötti szakadékot.

A svájci regionális politika keretében 30 földrajzi régió jogosult pénzügyi előnyökre a KKV-k fejlesztése területén (ezzel segítve a gazdasági növekedést és a munkahelyteremtést). Ez azonban csak egy aspektusa Svájc pénzügyi jellegzetességeinek. Néhány más terület, mely nem közvetlenül kapcsolódik a területi politikához inkább ellentmondásos az Unió globális kapcsolatokban.

Kantonális adórendszerek

Néhány kanton alkotmányos jogosítványuk alapján igen kedvező adórendszert vezetett be saját területén. Ez a kérdés, mely mély kapcsolatban áll a föderalista államberendezkedéssel hatással van az ország Európai Unióval való globális kapcsolataira is. Kérdés, hogy ez a rendszer EU-kompatibilis-e? Vajon ez egy út, hogy a szövetségi hatóságok minimalizálják felelősségüket az adócsalás elleni küzdelemben?

Miközben az EU próbálja rávenni Svájcot, hogy utóbbi is alkalmazza az 1997-ben elfogadott, a vállalatok adózásáról szóló Európai Magatartási Kódexet, addig a Bizottság 2010-es jelentésében aggodalmát fejezte ki néhány kanton adórendszere miatt. A Bizottság szerint például egyes holdingoknak lehetősége van elfogadhatatlan versenytorzításokhoz. Ez egy tipikus belső területi kérdés, amely hatással van a az EU-val meglevő globális kapcsolatokra. A Bizottság a kantonális pénzügyi rendszereket olyan rejtett állami támogatásokhoz hasonlítja, melyeket meg kell tiltani.

Ugyanígy kifogást emelt a Bizottság azzal szemben is, hogy a 2008-ban indított Új Regionális Politika által célzott periférikus területen a vállalkozások fiskális engedményeket kapnak. Az Unió szerint ez szintén versenytorzításokhoz vezet a szomszédos területek rovására.

Természetesen a háttérben itt is van egy nyomásgyakorlás Svájcra, hogy aktívabban működjön közre az adócsalás elleni küzdelemben.

3. Területi szolidaritás az új tagállamokkal: a Svájci Bővítési Hozzájárulás

Bár Svájc nem Uniós tagország jelentősen hozzájárul a 2004-ben és 2007-ben csatlakozó Közép-európai országok fejlődésének támogatásához, ami nagyon fontos eleme az ország és az EU közötti harmonikus kapcsolatoknak.

Az új tagállamok felé irányított szolidaritási politikát 2006 novemberében fogadta el a népszavazás (a szavazatok 53,4%-ával), aminek köszönhetően 1 milliárd CHF (megközelítőleg 830 millió €) támogatás jut el Közép-európai fejlesztési projektek finanszírozására 2012 júniusáig (a kifizetések tervezett zárása 2017. június). A következő fázis jelenleg tárgyalási szakaszban van. 2009-ben (Bulgária és Románia csatlakozása okán) egy kiegészítő összeget is jóvá kellett hagynia a Szövetségi Parlamentnek, amely szerint a két országban 257 millió CHF (215 millió €) összegű támogatás nyerhető el 2014-ig (kifizetések 2019-ig).

A Svájci Hozzájárulás az Uniós kohéziós politikához kapcsolódva a következő négy célkitűzést követi az új tagállamokban:

- *Környezet és infrastruktúra* (34% a teljes költségvetésből): ez a terület azért is viszi el az összes támogatás nagy részét, mert az itt megvalósuló projektek nagyobb összegűek a többi prioritás projektjeinél. Itt található olyan projektek, mint árvízvédelem, biodiverzitás fenntartása, megújuló energiák, energiahatékonyság, regionális fejlesztés, közösségi közlekedés, infrastruktúrafejlesztés.
- *Humán- és társadalmi fejlődés* (24%): Ez a tematikus prioritás tartalmazza a szakképzéseket, a kutatási- és oktatási programokat, egészségügyi projekteket, közösségi partnerségeket, a civil társadalom és a nem kormányzati szervek támogatását.
- *Biztonság, stabilitás és reformok* (22%): az alábbi területek tartoznak ezen terület alá: igazságügyi reformok, a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem, határvédelem, katasztrófák kockázatának csökkentése, regionális fejlesztés.
- *A magánszektor támogatása* (12%): cél a magánszektor (KKV-k) fejlesztése, erősítése a strukturálisan gyenge területeken az exportkapacitások növelése és a környezetvédelmi, illetve társadalmi normáknak való megfelelés elősegítése által.

Földrajzi szempontból tekintve Lengyelország kapja messze a legnagyobb részt a Hozzájárulási Alapból, 48%-ot, őt követi a második helyen Magyarország a maga 13%-ával.

Az alap menedzsmentjét teljes autonómiával a svájci központi közigazgatás (SDC és SECO) látja el. Az teljes költségvetés 8%-a van elkülönítve az adminisztráció és az irányítás

költségeire. 2011 év végére a 2004-ben csatlakozott 10 tagállamot tekintve a források 73%-a lett lekötve 144 projektre, míg Románia és Bulgária esetében az ideiglenesen előirányzott, illetve véglegesen elfogadott projektek a teljes keret 53%-át adták. Elvileg ezekhez a fejlesztésekhez a partnerországok is 15%-kal hozzájárulnak.

Lássunk most egy konkrét példát, hogy Magyarországon hogy lehet egy ötletből támogatott projekt. A támogatási eljárás két lépcsős: először be kell nyújtani egy rövid vázlatos projekt leírást, majd ennek támogatása után ki kell dolgozni részletesen a projektötletet.

A Magyarországra eső keret 124,2 millió CHF (nagyságrendileg 105 millió €). Ennek 67,2%-a 2011 végéig véglegesen jóváhagyott projektekre, 30,6%-a előzetesen jóváhagyott projektekre (első fázisban levő projektek) lett kötve. A fennmaradó 2,2% mindaddig nem került allokálásra.

Magyarországon az alap főként a következő területekre koncentrál: vízellátás, árvízvédelem, kutatás, ösztöndíjak, infrastruktúra, turizmus, magánszektor, biztonság, egészségügy, biodiverzitás. Földrajzi szempontból a gazdaságilag hátrányos helyzetű régiók kapnak prioritást.

Az árvízvédelem nagyon fontos téma, például Észak-Magyarországon, a Tisza mentén vannak olyan projektek, amelyek az ismert katasztrófális áradások hatásait kívánják csökkenteni: felújítják a vízmérő állomásokat, megfigyelő kamerákat telepítenek, javítják az előrejelző berendezéseket, könnyen és gyorsan mozgatható mobil védőgátakat szereznek be.

Egy másik példa a vízellátás, ugyanis sok esetben az infrastruktúra, a csatornahálózatok 50-60 évesek és rossz állapotúak, a csövek nagy része azbeszt-cement és öntött vas. a csőtörések száma nagy, így a karbantartási költségek is magasak. Ezen a területen négy település fogott projektbe, melynek célja a hálózatok összekapcsolása más településekkel, az azonos szintű vízellátás érdekében. A ivóvíz minőségének javítása érdekében új vízminőség ellenőrzéseket vezettek be.

Ugyancsak az alap egyik fókuszpontja a kutatások támogatása. Több különböző projekt is alapul svájci és magyar kutatóintézetek együttműködésén legfőképp az egészségügy, a környezettudomány, az energiapolitika, az információs és kommunikációs technológia, a nanotechnológia és a természettudományok területén.

Végezetül érdemes megemlíteni, hogy Svájc aktív együttműködésben áll az Európai Gazdasági Tér 3 államával is (Norvégia, Izland, Liechtenstein), így multilaterális módon hozzájárul a kohéziós politikához. Bár az ország továbbra is önálló bővítési támogatásokat

nyújt, ezzel szinergiákat, tudásmegosztást hoz létre, emelve a Svájci Hozzájárulás hatékonyságát.

4. Svájc–EU, a bonyolult kihívás, amit nem lehet elkerülni

Ebben a rövid fejezetben világossá vált, hogy az EU és Svájc kapcsolata igen bonyolult, még anélkül is, hogy Európa fejlődési folyamatának szívében tagállammá tették volna az országot. Ehelyett egy csendes utat választottak.

- A funkcionális kapcsolatok elengedhetetlenek Svájc jóléte szempontjából, de egyre nagyobb az uniós igény a globális intézményesült kapcsolatokra. Az EU és az egységes piac egyre jobban integrálódik és korlátozza Svájcot a saját útjának meghatározásában. Lehetséges, hogy mégis a bilaterális együttműködéseké a jövő, mert a többi út nem reális, de akkor egy strukturáltabb, átfogó modell felé való elmozdulás várható.
- A területi kapcsolatokra láthatóan igény van a nagyobb kohézió miatt mind az Unió részéről (INTERREG, Svájci Hozzájárulás), mind pedig a svájci Új Regionális Politika részéről. Vannak érdekes szinergiák, mint például az INTERREG teületek beépítése az NRP-ba, vagy a Svájci Hozzájárulás kiterjesztése az új tagállamokra. Azt is érdekes látni, hogy a svájci föderalizmus létrehoz egy igen összetett játékot, melyben meghatározó szerepe van a kantonoknak a maguk alkotmányos jogaival és pénzügyi forrásaikkal. Sok esetben ezek könnyítik és gyorsítják a kapcsolatokat (INTERREG), de láthatunk ellenkező példát is (pl. fiskális autonómia), amikor a svájci rendszer kevésbé elfogadható Brüsszel számára.

Röviden összefoglalva azt mondhatjuk:

- Svájc földrajzilag központi helyzete és az Unió integrációjának fejlődése a kapcsolatokat egyre bonyolultabbá teszi (bár van próbálkozás a kapcsolatok erősebb strukturálására, Svájc megpróbál bizonyos területeken ellenállni egy rugalmas modell fennmaradása érdekében);
- ugyanakkor a svájci föderalizmus és az ország speciális helyzete megakadályozza, hogy az EU-s kapcsolataik egysíkúvá váljanak.

Egy fontos következmény, ami nem nagyon nyilvánvaló: ha követjük a svájci politikai és véleményvitákat, azok gyakran koncentrálnak a szuverenitásra, azonban egyre kevésbé lehet elválasztani a svájci fejlesztési stratégiát (akár területi, akár társadalmi gazdasági megközelítésben) az Uniós fejlesztési stratégiától. Ebből a szempontból valószínűleg már túlhaladtunk a kölcsönhatásokon, a harmonizáción. Valószínűleg hamarosan belépünk a

globális keretek fázisába, ami több szinten, sokkal strukturáltabb módon köti össze majd a két felet.

Irodalom:

Adams, N. (2011): *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning: Knowledge and Policy Development in an Enlarged EU*, London: Routledge.

“An Interim Review of the Swiss Enlargement Contribution to the EU-10 States” (2010), *Die Volkswirtschaft*, 10: 60-64.

Kramersch, O. et al. (2006): *Cross-border Governance in the European Union*, London: Routledge.

Levrat, N. (2005): *L'Europe et ses collectivités territoriales : réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir dans un monde globalisé*, Berne-Brussels : Peter Lang.

Merz, P. (1992): *NFLA : nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes*, Berne : Département fédéral des transports.

Regional Development Policies in OECD Countries (2010), Paris: OECD.

Schwok, R. (1999): “Un rapprochement... qui éloigne la Suisse d'une adhésion: les accords bilatéraux Suisse/Union”, Paris: *Revue du Marché commun*, 483 : 645-650.

Schwok, R. - Levrat, N. (2001): “Switzerland Relations with the EU after the Adoption of the seven Bilateral Agreements”, Dordrecht: *European Foreign Affairs Review*, 3: 336-354.

The Swiss Enlargement Contribution, Annual Reports (2008-2009-2010-2011), Berne: SDC and SECO.

Web Sites

Swiss Confederation (on Europe) www.europa.admin.ch

SECO (State Secretary for the Economy) www.seco.admin.ch

Swiss Regional Policy and INTERREG www.regiosuisse.ch

European Union Research Framework Programme www.sbf.admin.ch

INTERREG http://ec.europa.eu/regional_policy/

Gothard “base” Tunnel www.alptransit.ch

Lötschberg “base” Tunnel www.bls.ch