



BOCSOR MÁRK–KENGYEL ÁKOS–SZÚCS ANDRÁS

A területfejlesztési politika új irányai az Európai Unióban

Az európai integrációs folyamat egyik lényeges célja az egyes országok és régiók közötti fejlettségi különbségek mérséklése és a kevésbé fejlett térségek felzárkózásának elősegítése. Ez a piaci erők szabad érvényesülése mellett tudatos regionális politikai támogatási rendszer kialakítását is igényelte. Az Európai Unió regionális politikája egyre markánsabbá válik: 2000-től új közös célkitűzések és irányelvek alapján kapnak támogatást az elmaradott, illetve szerkezetváltási nehézségekkel küzdő régiók. A tanulmány az európai területfejlesztési politika átalakulásainak rövid elemzése után az Európai Unióban kialakult közös szabályozást, a támogatási rendszer céljait és irányelveit elemzi részletesebben. Kiemelten foglalkozik a 2000-től 2006-ig érvényes regionális politikai szabályozás kereteinek elemzésével, az abban megjelenő új vonásokkal és az egyes régiók versenyképességét fokozó támogatások kérdésével.*

A területfejlesztés értelmezése, feladatai és eszközzrendszere

A regionális politika a gazdasági tevékenység befolyásolása *a régiók közötti társadalmi és gazdasági különbségek mérséklése érdekében*. A beavatkozás jellemzően általában reaktív, utólagos (*ex post*) politika, amely az újabb különbségek kialakulásának megakadályozása helyett inkább a meglévő regionális egyenlőtlenségeket próbálja csökkenteni. A regionális politika különféle célokat szolgálhat, de alapvető feladata minden esetben az adott régió kihasználatlan erőforrásainak mozgósítása, más régiókból származó beruházások vonzása, végső soron a termelés és a jövedelmek növelése.

A területfejlesztés célrendszere függ az adott ország/országcsoporthoz gazdaságpolitikájától, a területi politika általános felfogásától és a tényleges területi folyamatok jellegétől. E célrendszer alapvető sajátossága, hogy mindig hosszú távú elképzeléseket foglal magában, hiszen a területi fejlődés folyamatai általában csak lassan módosulnak. Ilyen hosszú távú cél lehet például az egyes régiók közötti különbségek mérséklése, a nemzeti erőforrások hatékonyabb hasznosítása, a munkanélküliségi ráták csökkentése vagy a túlnépesedett városközpontokra nehezedő demográfiai nyomás enyhítése. Akár nemzeti keretek között, akár gazdasági unióban a regionális politika általános céljai – például a kiegyensúlyozott növekedés, a regionális különbségek csökkentése, a szolidaritás – nehezen mérhetők, a konkrét célkitűzések (a munkahelyteremtés, a munkanélküliség csökkentése, az infrastruktúra kiépítése és fejlesztése) már sokkal inkább.

* Jelen tanulmány az F025959 számú OTKA-pályázat által támogatott kutatás keretében készült.

Bocsor Márk a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem hallgatója.

Kengyel Ákos (PhD) a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem világgazdasági tanszéke adjunktusa.

Szűcs András a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem hallgatója.

A rovat a Külügyminisztérium támogatásával jött létre.

A regionális politikai célok megvalósításához megfelelő eszközöket kell rendelni, amelyek tárháza meglehetősen széles. Alkalmazásuk gazdaságpolitikai elkötelezettségtől, országtípustól, a területi problémák jellegétől függően régióként eltérő. Általánosságban azonban elmondhatjuk, hogy a regionális fejlesztési célok megvalósítására a következő eszközök használhatók fel:

1. *pénzügyi ösztönzők* (tőke-, beruházás- és termeléstámogatás, kedvezményes hitelkonstrukciók, kamat-, adókedvezmények, munkakerő-mobilitási és -átképzési támogatások);

2. *központi szabályozás* (a területi fejlesztések korlátozása, tevékenységek visszafejlesztése, áttelepítése, területi tervezés és programozás, állami megrendelések, az intézményrendszer decentralizálása);

3. *infrastrukturális beruházások* [a gazdasági fejlődés kedvező környezetének kialakítása: a fizikai (közlekedési, távközlési, energia-, vízvezeték- és csatornahálózat) és a humán infrastruktúra (szakemberképzés) fejlesztése, pénzügyi, piaci szolgáltatások fejlesztése].

A pénzügyi segélyek mint a regionális politika eszközei előnyt élvezhetnek az adókedvezményekkel szemben. A segélyek ugyanis minden célzott vállalatot, míg az adókedvezmény csak a nyereségeseket segíti. A kereskedelmi korlátozások nem a legmegfelelőbb eszközei a regionális politikának, hiszen csak néhány régió számára nyújtanak előnyöket, miközben más régiók számára költséget jelentenek. Ilyen korlátozások ellentétben állnak a régiók közötti gazdasági és szociális kohézió megvalósításának céljával is.

A területfejlesztési feladatok végrehajtására, az általános célkitűzések regionális adottságokra való megfelelő adaptálására, a fejlesztési eszközök kiválasztására vertikálisan és horizontálisan tagolt intézményrendszer létrehozása szükséges. A mind jelentősebb állami szerepvállalás, a feladatok növekvő mennyisége és mind komplexebb jellege folytán a *területfejlesztés intézményrendszere az elmúlt fél évszázadban erősen differenciálttá vált. A terület- és településfejlesztés feladatait valamennyi európai országban szubnacionális szinten látják el.* A központi és a középszintek közötti ellentétek leggyakrabban a finanszírozás kérdése körül éleződnek ki. Bizonyos országokban – Belgium, Olaszország, Spanyolország – a régiók pénzügyi autonómiáját törvények garantálják, míg máshol az anyagi támogatás a központilag „kialkudott” államháztartás egyensúlyi viszonyaitól függ. A támogatás mértéke, a területi önkormányzatok bevételeinek alakulása országonként különböző, elsősorban az adott kormányzat gazdaságpolitikájának függvénye.

Az Európai Unión belül azonban egyre inkább nő a régiók gazdasági, kulturális szerepe, így – gazdasági súlyuk növekedésével – egyre nagyobb befolyást képesek gyakorolni saját országuk társadalmi, politikai viszonyaira is. Általában az a tendencia figyelhető meg, hogy ott a legsikeresebb a regionális politika, ahol a regionális szint – azon túl, hogy maga határozza meg fejlesztési céljait (szubszidiaritás elve) – jelentős decentralizált közigazgatási funkciót is ellát, így hatékonyabban és kevésbé költségesen képes a belső adottságokhoz igazított fejlesztések szolgáltatába állítani a közigazgatás helyi apparátusát is.

Korszakváltások a regionális politikában

A tervezés hosszú történeti tanulási folyamat eredménye, a fejlett társadalmak elismerték, hogy a piaci erők és a magánszféra spontán, parciális érdekeken nyugvó beavatkozásai esetenként vagy összességükben társadalmilag nem kívánatos eredményre vezethetnek, ezért irányítani, kontrollálni kell a folyamatokat. A második világháborút követően minden fejlett ország gyakorlata az átfogó gazdaságtervezés és szabályozás irányába tolódott el, és kialakult – a negyvenes évek végétől a hetvenes évek válságáig virágzó – a hagyományos értelemben vett klasszikus jóléti állam. Az '50-es évek jelentős gazdasági

növekedése, a korszak – a harmincas évek depressziói hatására kialakult – új politikai-gazdasági gondolkodása, a klasszikus értelemben vett univerzális jóléti állam gazdaság-politikája a regionális politikában is új korszakot nyitott. A korábban meglehetősen „bátortalan” területfejlesztési kezdeményeket aktív – „jóléti” – állami beavatkozás, központi irányítású, a javak újraelosztására épülő intervenciós „a bölcsőtől a sírig”¹ tartó gondoskodás szakasza váltotta fel.

A hagyományos jóléti államok hetvenes évektől kezdődő válsága, illetve a különböző nemzetközi gazdasági sokkok² nyomán kialakuló világgazdasági korszakváltás nagy hatással volt a tradicionális regionális politikára is. A fejlett ipari államokban a tömegtermelésen nyugvó központi felhalmozás és újraelosztás növekedési szakaszát a differenciált piac erőteljes szerepére építő decentralizált gazdasági fejlődési szakasz váltotta fel. A korábbi húzóágazat, az ipar szerepe egyre inkább háttérbe szorult, és a térben sokkal mozgékonyabb, új területpolitikai és telepítési kívánalmakat igénylő terciér szektor vette át a vezető helyet.

A nemzetközi gazdasági környezet jelentős változáson ment át: átalakult a világgazdaság keresleti-kínálati szerkezete, teljesen új fogyasztási szokások, modellek jelentek meg, és egyre inkább erősödött a verseny mind a bel-, mind a külpiacon. *A korábbi kereslet-növelő, teljes foglalkoztatottságra törekvő gazdaságpolitikát a kínálatorientált verseny-és struktúrapolitika váltotta fel.* A változó gazdasági helyzet átalakította a régiók rangsorban elfoglalt helyeit is: nem feltétlenül azok a területek kerültek a fejlődés élvonalába, amelyek az ipusztériális korban betöltötték a vezető szerepet. A hagyományos történelmi iparvidékek váltak a legproblematisabb térségekké, a régiók fejlődési pályáinak vizsgálata azt mutatja, hogy Európában a korábbi, függőleges tengely menti, szinte egységes gazdasági erőcentrum szétdarabolódott,³ és az új centrumtérsegek mintha egy kissé keletebbre tolódtak volna.

A hagyományos területi politika korábbi eszközei az új problémák kezelésére már nem feleltek meg. A recessziók következtében a regionális politika korábban kialakult konszenzusai felbomlottak, a központi gazdaságpolitika főként a nemzetgazdaság általános romló helyzetét igyekezett orvosolni. A korábbi központi bürokratikus irányítás regionális politikája képtelen volt felismerni a gazdasági szerkezet változásai miatt fellépő mélyebb gondokat: többek között azt, hogy áttekinthetetlenné váltak a döntéshozatali szintek, illetékességi körök. A túlzott tőketámogatás miatt megszűnt a közvetlen kapcsolat a segélyek mennyisége és azok valós indoka, a foglalkoztatás generálása között, ezáltal erősen legyengült a regionális önszervező és szabályozóképesség. A segélyek nagyobb része a csökkenő foglalkoztatottságot mutató hagyományos ágazatokba irányult, míg a jelentős fejlődésnek indult szolgáltatószektor szinte semmit sem kapott, és így a támogatások valójában a hagyományos gazdasági szerkezet fenntartását, újratermelését finanszírozták. Ez tovább mélyítette a fejlettségbeli különbségeket az egyes régiók között, a korábbi, központi regionális beavatkozások hatékonysága megállapíthatatlanná vált, egyre inkább megkérdőjeleződött.

¹ William Henry Beveridge angol munkáspárti politikus által vezetett, a társadalmi újjáépítés vizsgálatára felállított úgynevezett paritásos bizottság jelentésének (1942) egyik alapelve, amely a jóléti állam egyik sarokkövévé vált (Larousse Enciklopédia, Akadémiai Kiadó Budapest, 1994).

² Ezek között említhetjük az olajválságokat, a Római Klub jelentéseit a növekedés hatáiról és az erőforrások korlátozottságáról, a jóléti rendszerek fokozódó szociális, társadalmi gondjait, gazdasági hatékonyságuk jelentős visszaesését, a monetáris rendszer válságát.

³ Különösen igaz ez a korábbi korszak legnagyobb ipari központjára, a Németalföld, Észak-Franciaország, Nyugat-Németország és Anglia alkotta területre, amely hagyományosan a nyugat-európai ipar fellegvára volt.

A regionális politika feladatainak és működésének új megközelítése

Az új gazdaságpolitika átértékelt a központi irányítás regionális fejlesztésben betöltött szerepét. A hagyományos, nagyobb területeket átfogó központi regionális politika alapelveivel szemben olyan rendszer kezd kiépülni, amely a helyi hatalomra, annak vállalkozókat segítő tevékenységére és a gazdálkodók, illetve a helyi igazgatás szervei autonóm együttműködésére épül, növelve a helyi felelősségi körök kiterjedtségét és az önkormányzat piaci modelljének érvényesíthetőségét (vö. Horváth T. [1998]). A regionális politika szerepének újrafogalmazása kapcsán számos reformelképzelés látott napvilágot különböző megoldási javaslatokkal.

1. A regionális politika visszaszorítását, vagyis az *önerőre támaszkodó regionális fejlődést vallók* a regionális segélyek és központi támogatási rendszerek teljes eltörlését tartják célnak. Eltekintenek a regionális különbségek meglététől, és a nemzeti problémákra való koncentrációt helyezik előtérbe, szerintük ugyanis csupán ilyen típusú problémák léteznek. A központi irányításnak általában kell támogatnia az innovációt és a vállalkozásokat, de a gazdasági stratégiákat a fejlett területek prioritásait tekintve kell megfogalmazni.

2. A *tradicionális regionális politika revízióját, reformját és egyben megerősítését támogatók* a már megismert, korábbi eszközök igénybevételével – pénzügyi ösztönzők, tőkeátcsoportosítások stb. –, de egy komplexebb, a globális gazdaságpolitika, illetve az új gazdaságelméleti megközelítések felhasználásával kívánják az új típusú területi problémákat megoldani. Felismerik, hogy az innovációk, a korszerű infrastruktúra, az emberi erőforrások területi gazdaságot élénkítő hatása, tőkevonzó szerepe lehet alapja egy rugalmatlan gazdasági térség alkalmazkodóvá, flexibilissé tételének és az új, korábban csupán mellékszerepet betöltő, ma viszont vezető ágazatok fellendítésének, hogy azok a régió fejlődésének motorjaivá válhassanak.

3. A *komplex regionális fejlesztési programok készítése* mellett érvelők a *központi és a helyi igazgatás összehangolását* tekinti megoldásnak. Az intézményrendszert is figyelembe véve támogatják a regionális megfontolások komplex integrálását a nemzeti gazdaságpolitika kialakításába, a központi kormányzat regionálisan széttagolt szervei hatóköreinek csökkentését, a helyi intézményrendszer képessé tételét a feladatok komplex végrehajtására, helyi érdekek érvényesítésére és a területüket érintő döntések meghozatalára.

A vázolt fejlődési pályák közül az első megközelítésről nyilvánvalóvá vált (a történelmi példákat elemezve), hogy – noha olyan szempontból előnyös lehet, hogy erősíti a régiók önszegélyező képességét – nem segíti megfelelően a magára hagyott térségek gazdasági, társadalmi kohézióját. Az európai országokban többnyire az úgynevezett regionális alapokon nyugvó preferenciális segítségnyújtási rendszer alakult ki. A regionális politika új megközelítése jelentősen átalakította a területi politika pénzügyi ösztönző rendszerét. A korábbi automatikus megoldással szemben az úgynevezett *diszkrecionális*⁴ formák alkalmazása került előtérbe.

Az új rendszer további fontos jellemzői:

- *decentralizáltság* – azaz az ösztönzési alapok regionális szinten való kialakítása;
- *tőkeorientált ösztönzés* – vagyis a korábbi munkaerő-orientált támogatások háttérbe szorulása a tőkeberuházásokkal szemben;
- *a tercier szektor mind jelentősebb támogatása*, amely köszönhető az ágazat egyre jelentősebb hozzájárulásának a GDP-ben;

⁴ Ez azt jelenti, hogy a korábbi „ingyen” osztogatott támogatásoktól eltérően szigorú kritériumrendszert vezettek be a segélyek odaítélése tekintetében.

– a kis- és középvállalkozások egyre nagyobb szerephez juttatása, amely annak eredménye, hogy ez a forma szolgálja leginkább a gazdasági struktúra alakítását, a régiók kohéziójának erősítését.

A regionális támogatások és fejlesztések esetében kiemelkedő szerepük van a helyi fejlesztési intézményeknek – tanácsok, ügynökségek, társulások stb. –, amelyek gazdaságszervező, tanácsadó, stratégiakidolgozó funkciót látnak el azáltal, hogy felméri a régió gazdasági erőforrásait, lehetőségeit, gyengeségeit. Így ezek megléte mindenképpen előfeltétele a támogatásnak. Fontos szempont a megfelelő *ellenőrző és kontrolling-rendszer*⁵ megléte, hogy a fejlesztéseket támogató bizonyos lehessen afelől, valóban a kívánt beruházásokat hajtják végre és teszik ezt optimális módon. Alapvető továbbá a különböző – horizontális és vertikális – szintű igazgatási egységek, területi szervezetek közös fellépése – azaz együttműködése a fejlesztések megvalósítása és sikeressége érdekében –, vagyis a *partnerség*.

Az új gazdaság kihívásai

Mint ahogyan a hetvenes években már lezajlott egy regionális politikai paradigmaváltás, az információs technológia korszakában ismét új kihívások, paradigmaváltások előtt áll a közgazdasági gondolkodás és vele együtt a regionális politika. Ezt mutatják az európai trendek is, hiszen a kontinens nyugati peremén – gondoljunk elsősorban az ír szigetekre – kialakulóban van az új gazdaságra épülő igen dinamikusan fejlődő terület, amely középtávon akár az egyik új európai gazdasági centrummá is válhat. Ez új lehetőségeket, de egyúttal új feladatokat is jelent a területfejlesztés irányítói számára. Az új korszak ritmusát célorientált eszközök, támogatások, ösztönzők stb. alkalmazásával lehet minél hamarabb felvenni.

Napjainkra kialakulóban van egy új paradigma, amelynek lényege: *a tömegtermelés utáni időszak gazdaságában a versenyelőny alapja a tudás, az információ és az innováció felhalmozásának és alkalmazásának képessége* (Porter [1990]). Mindez a gyors termékelavulásból, a minőségi követelmények fokozódásából, az állandóan változó kereslethez igazodásból következik. Versenyelőnyük azoknak van, akik képesek folyamatosan megújítani termékeiket, műszaki és szervezeti fejlesztésekkel emelni a termelékenységet, és fejlett információs és kommunikációs rendszerek segítségével csökkenteni a távolságból és az időből eredő veszteségeket.

Érdemes megfigyelnünk Írország példáját, amely jólétfenntartó támogatások helyett az infrastruktúra, a K+F, az oktatás és alapvetően a tudásalapú iparágak fejlesztését ösztönözte, ma látható igazán milyen eredménnyel. Amennyiben egy kevésbé fejlett régió utol akarja érni a megcélzott „mozgó célpontot”, komparatív előnyei fejlesztése mellett megfelelő és jövőorientált versenyelőnyöket kell megszereznie. Ez azonban nem mehet másként, csak tudásalapú iparágak mielőbbi meghonosításával és az ehhez szükséges fizikai és szellemi infrastruktúra fejlesztésével. Az új, tudásalapú gazdaság kiépítése során komoly feladat vár a régiókra, hiszen az említett decentralizáció és szubszidiaritás elvének következtében maguknak kell megtervezniük jövőképüket, amelyből nem maradhat ki a tudásgazdaságba való integrálódás követelménye.

⁵ E kettő nem feltétlenül jelenti ugyanazt, ugyanis a kontrolling általában a helyi szervek feladata, míg az ellenőrzés – és kiemelten a pénzügyi ellenőrzés – valamely külső bíráló vagy költségvetési szerv hatáskörébe tartozik (például állami számvevőszék).

Fejlettségbeli különbségek és az Európai Unió regionális politikája

A regionális különbségek integrációt meghatározó szerepe és az újabb tagokkal kibővülő közösség mutatóiban megjelenő jelentős regionális eltérések miatt a közös regionális politika fontossága kiemelkedő az Európai Unióban.

Az Unión belüli gazdasági egyenlőtlenségekre jól rámutat az országok vásárlóerő-paritáson számított GDP-jének szóródása: a kilencvenes évek végén a tagországok GDP-je az EU-átlaghoz viszonyítva a görög 68 százaléktól a luxemburgi 164 százalékig terjedt, de ha eltekintünk ettől a kicsiny országtól, akkor Dánia, Belgium és Ausztria következik (116 százalék, 113 százalék, 112 százalék) (Kengyel [1999a] 15–16. o.). Tipikusnak mondható, hogy a déli periférikus területeken – Görögország, Dél-Olaszország, Spanyolország nyugati és déli része, Portugália – a bruttó hazai termék a közösségi átlagérték felétől kétharmadáig terjed, Németország keleti tartományaiban ez az arány szintén kétharmados, míg a fejlettség jelentősen meghaladja az átlagot az északolasz, osztrák, délnémet, Benelux-, valamint az északnémet tartományokban. A statisztikák jóval kedvezőtlenebb képet festenek, ha a régiók közötti eltéréseket viszonyítjuk az unió átlagához: ekkor a legfejletlenebb görög Ipeiros 44 százalékos értéke áll szemben a 224 százalékos belső-londoni értékkel (1. táblázat). Ebben az esetben az országok között fennálló 1,6-szoros fejlettségi különbség több mint ötszörösre növekszik. Legmagasabb a regionális GDP a nagyvárosokban [London, Bécs, Ile de France (Párizs) és Brüsszel], illetve négy nyugatnémet tartományban. A legrosszabb helyzetű régiók általában periférikus helyzetűek, és nehezen megközelíthetők (francia tengerentúli tartományok, néhány mediterrán sziget, a spanyol Extremadura és néhány portugál, görög régió).

1. táblázat

Egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson az öt legfejletlenebb és legfejlettebb régióban, 1998 (EU-15 = 100 százalék)

Régió	Egy főre jutó GDP	Régió	Egy főre jutó GDP
Ipeiros (Görögország)	44	Belső-London (Egyesült Királyság)	224
Acores (Portugália)	50	Hamburg (Németország)	192
Voreio Aigaio (Görögország)	52	Darmstadt (Németország)	173
Madeira (Portugália)	54	Brüsszel (Belgium)	173
Extremadura (Spanyolország)	55	Luxemburg	169

Forrás: Eurostat [1999a].

A gazdasági fejlettségen kívül jelentős makrogazdasági következményei vannak a munkanélküliségnek is. A munkanélküliség növekedése regionális különbségek mentén alakult ki: míg 25, foglalkoztatottság szempontjából legkedvezőbb térségben a munkanélküliség 3-4 százalékos, és alig változott az elmúlt harminc évben, addig a legrosszabb képet nyújtó régiók esetében 20–35 százalék között ingadozik a mutató, és értéke jelentősen romlott az elmúlt időszakban (az elmúlt tíz évben 4 százalékos pozícióromlással). Tíz régióra leszűkítve az elemzést: 2,1 százalék áll szemben 29,9 százalékkal (2. táblázat). A legrosszabb adottságú térségek elsősorban Spanyolországban (Extremadura, Andalucia, Ceuta y Mellila), a délolasz régiókban és a francia tengerentúli tartományokban találhatók. Az angliai hanyatló ipari körzetek kikerültek a felsorolásból, mivel javultak a munkaerő-piaci kilátások, és helyüket átadták Korzikának és a keletnémet tartományoknak. Meg kell jegyezni azt is, hogy a munkanélküliség szintje nem feltétlenül függ össze a gazdasági fejlettséggel: a fejletlenebb Portugáliában és Görögországban a ráta

viszonylag alacsony. Várható azonban a munkanélküliség megugrása e két ország esetében, mivel a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya nagyon magas, és az agrárszektor szerkezeti átalakítása elkerülhetetlen.

2. táblázat

A három legalacsonyabb és a három legmagasabb munkanélküliségi rátával jellemzett régió, 1998

Legalacsonyabb	Munkanélküliségi ráta	Legmagasabb	Munkanélküliségi ráta
Centro (Portugália)	2,1	Andalucia (Spanyolország)	29,9
Aaland (Finnország)	2,6	Extremadura (Spanyolország)	28,8
Luxemburg	2,8	Calabria (Olaszország)	27,0

Forrás: Eurostat [1999b].

Az EU regionális politikai elvei és célkitűzései

Az 1957. évi Római Szerződés preambuluma még csak említés szintjén beszélt arról, hogy „a tagállamok gazdasági egységének megteremtését és a harmonikus fejlesztést az egyes régiók közötti különbségek mérséklésével, az elmaradott területek felzárkóztatásával kell összekapcsolni”.⁶ A Római Szerződés 123. cikke alapján létrehozott Európai Szociális Alap, illetve a 129–130. cikkeken felállított Európai Beruházási Bank viszont már elég jelentős regionális hatást gyakorolhatott. Komolyabban a monetáris unió megvalósításáról szóló 1970-es Werner-terv, az első kibővítés, valamint a hetvenes évek gazdasági recessziója világított rá a regionális politika fontosságára. Ennek hatására hozták létre 1972-ben az Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERDF), amely 1975-től kezdte meg működését.⁷

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap „feladata, hogy az elmaradott területek fejlesztésének és strukturális felzárkóztatásának, valamint a visszafejlődésben lévő iparterületek átállásának támogatásával hozzájáruljon a Közösség legjelentősebb regionális egyenlőtlenségeinek csökkentéséhez”.⁸ Fő célja tehát a regionális egyenlőtlenségek kezelése – az elmaradott és hanyatló ipari régiók strukturális alkalmazkodásában és fejlesztésében való szerepvállalással. Természetesen a többi alapnak is vannak fontos regionális politikai feladatai, hiszen céljaikat a regionális különbségek csökkentésében fejtik ki azáltal, hogy közösségi szintű társadalmi, gazdasági problémákat igyekeznek megoldani.⁹ A többszöri kibővülés, az integráció mélyülése és az ezt követően felmerülő regionális problémák gyarapodása, illetve jellegének változása fontossá tette, hogy a hatékonyabb regionális politika érdekében jobban koordinálják a különböző alapok tevékenységét, és programorientálttá tegyék a korábban egymástól független projekteket segítő térségi támoga-

⁶ Római Szerződés preambuluma (EU [1995]). A szerződés regionális kérdésekkel valójában csak néhány cikkelyben foglalkozik: a 2. cikk az életszínvonal emelkedésének előmozdításával, a 39. cikk az agrárpolitikával, a 75. cikk a szállítási politikával, a 92. cikk az állami támogatásokkal kapcsolatban tesz említést regionális kérdésekről.

⁷ Fontosságát jelzi, hogy azt a Római Szerződés 235. cikke alapján hozták létre, amelynek értelmében a közös piac működése során szükségessé váló közösségi akciókra vonatkozóan a Bizottság javaslatot tehet a Tanácsnak (Kengyel [1999a] 70. o.).

⁸ Egységes Európai Okmány 130c. cikkely (EU [1995]).

⁹ Ezek az 1960-tól működő Európai Szociális Alap (ESF), az 1970 óta működő Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap orientációs része (EAGGF – *Guidance Section*) és az 1993-ban felállított Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (FIG), valamint az 1993 óta működő Kohéziós Alap is, amelyet a négy legalacsonyabb jövedelmű tagország támogatására hoztak létre (lásd Kengyel [1999a] 80–83. o.).

tásokat. A Bizottság reformjavaslatát a strukturális alapok működéséhez kapcsolódó jogi szabályozásról 1988-ban fogadta el a Tanács.¹⁰ Az egységes szabályozás 1989-től lépett életbe, amikor is kialakították az 1989–1993 közötti időszakra vonatkozó támogatási programokat, és döntöttek a támogatások odaítéléséről. A második programozási időszak 1994-től 1999-ig tartott.

A 1988-as reformnak köszönhetően az alapok – korábban külön megfogalmazott – alapelveit egységesítették, amelyek így a közös regionális politika sarokköveivé is váltak:

- *koncentráció*: a különböző alapok forrásait a leginkább rászoruló területeken lehetőleg együtt kell felhasználni, nem szabad szétforgácsolni az erőforrásokat;

- *szubszidiaritás és dekoncentráció*: ennek alapján a döntések azon a lehető legalacsonyabb szinten születnek, ahol a feladatot még hatékonyan el lehet végezni. Ez az erőforrások és a döntési illetékességek decentralizációját jelenti;

- *programközpontúság*: középtávú regionális fejlesztési programok készítése (ez váltotta fel a korábbi különálló projekteket), azaz regionális fejlesztési stratégia szükségessége;

- *partnerség*: az EU Bizottsága, a nemzeti kormányok és a helyi szervek felelősségének megosztása a programkészítésben, a döntésekben és a megvalósításban;

- *addicionalitás, társfinanszírozás*: az EU által nyújtott támogatás csak kiegészítő jellegű, a finanszírozásban a nemzeti kormánynak, a regionális, illetve helyi önkormányzatoknak és a magánszektornak is részt kell vennie, azaz az EU-ból származó forrásokat saját hozzájárulással is ki kell egészíteni;

- *átláthatóság*: a szűkebb értelemben vett pénzügyi támogatások elosztására vonatkozik, vagyis a források felhasználásának ellenőrizhetőségére.

Újabb átfogó változásokat tartalmaz az 1997. július 16-án nyilvánosságra hozott Agenda 2000 nevű programcsomag, amely a Bizottság 2000–2006 között időszakra vonatkozó elképzeléseit foglalta magában, és amelynek vitáját az 1999. március 24–25-i berlini csúcs zárta le. A regionális politikai reform lényege, hogy a korábbi – 1988-tól öt, majd az 1995-ös kibővülés nyomán – hat célkitűzést háromra csökkentették,¹¹ illetve az 1989–1993 között indult 13 közösségi kezdeményezést 2000-től négy váltotta fel. Az EU a strukturális alapokon keresztül 2000–2006 között a következő célkitűzéseket támogatja.¹²

1. *célkitűzés*: azon régiók fejlődésének és strukturális alkalmazkodásának támogatása, amelyek fejlettsége elmarad a többitől. Azok a régiók tartoznak ide, amelyek egy főre jutó GDP-je – vásárlóerő-paritáson mérve és az EU utolsó háromévi rendelkezésre álló adatainak bázisán számolva – kevesebb, mint a közösségi átlag 75 százaléka. Ugyancsak innen kapnak támogatást az úgynevezett legtávolabb fekvő régiók és a sarkkörön túli területek.

2. *célkitűzés*: a gazdasági és társadalmi szerkezetátalakítás miatt strukturális nehézségek elé néző területek támogatása. Ide tartoznak:

- az ipar és a szolgáltatások terén változásokon keresztül ment régiók,
- a hanyatló vidéki körzetek,
- a halászatól függő, válságba jutott területek,
- a nehézségekkel küszködő városi körzetek.

3. *célkitűzés*: az oktatási, képzési és foglalkoztatási politikák alkalmazkodásának és modernizációjának támogatása.

¹⁰ Ezt a működés során szerzett tapasztalatok nyomán 1993 júliusában egyszer még módosították (lásd Kengyel [1999a] 72–74. o.

¹¹ Erről lásd részletesebben Kengyel [1999b].

¹² Council Regulation (EC) No 1260/1999.

Az európai gazdasági térség átrendeződése

Az EU gazdasági szerkezetének jövőbeli átalakulása természetes módon befolyásolja a közösségi regionális politika távlatait. A folyamat legfontosabb mozzanatai a következők (lásd Horváth Gy. [1998]):

- alacsony, évi 0,5 százalékos népességnövekedéssel lehet számolni az Európai Unióban (2010-től csökkenést prognosztizálnak). Csökkenni fog a fiatal korosztály aránya, ezzel a munkaerő-piaci helyzet kedvezőbbé válhat. A népesség kiköltözik az agglomerációs övezetekbe;

- a gazdaság szerkezeti átalakulása folytatódik, de míg a centrumtérségekben a folyamat már nagyjából lezajlott, addig a kohéziós országok strukturális problémákkal szembesülnek: az agrárszektor át kell alakítani, és hátravan még a szolgáltatási szektor térnyerése. Valószínűleg hozzájárul a rurális térségek átalakításához az is, hogy az EU agrárköltségvetését lényegében befagyasztották, így relatív súlya csökken a közös költségvetésen belül, másrészt a vidékfejlesztés támogatása kerül előtérbe, ami már nem a mezőgazdasági tevékenységekhez kapcsolódó támogatást jelent;

- a transzeurópai hálózatok megerősödnek;

- a közösségi makrogazdasági régiók (alpok, atlanti, skandináv, északi-tengeri, mediterrán, központi, északi, és az úgynevezett kontinentális átló menti integrációk) tovább differenciálódnak;

- az unió gazdasága egyre heterogénebbé válik, ahogy a közösség mindig újabb és újabb tagokkal gyarapodik. A folyamat felgyorsul a keleti kibővüléssel (3. táblázat).

3. táblázat

A kibővülések hatásai (százalék)

Megnevezés	Terület-növekedés	A lakosság növekedése	Összes GDP növekedése*	Az egy főre jutó GDP változása	Átlagos GDP (EU-6 = 100)
EU-9/EU-6	31	32	29	-3	97
EU-12/EU-9	48	22	15	-6	91
EU-15/EU-12**	43	11	8	-3	89
EU-26/EU-15	34	29	9	-16	75

* Vásárlóerő-paritáson.

** A német egyesítés után.

Forrás: *European Commission* [1997].

Az EU az előbb felvázolt jövőkép figyelembevételével dolgozta ki az Európai területi fejlődés távlatait (*European Spatial Development Perspective*) című (1997) dokumentumot, amiben a következőket emelik ki: a) kiegyensúlyozott, többközpontú városrendszer, a város és a vidék újfajta kapcsolatrendszerének kidolgozása, b) az infrastruktúra és a tudás egyenlőbb területi eloszlásának megvalósítása és c) a természeti és kulturális örökség védelme.

A 2000–2006-os programok irányelvei

A strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból származó támogatások az 1. célkitűzés hatókörébe tartozó területek gazdasági és szociális konvergenciájához vezettek. Ha Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország (a kohéziós négyek) egy főre jutó bruttó hazai termékének elmúlt másfél évtizedes alakulását vizsgáljuk, akkor láthatjuk, hogy egyértelmű felzárkó-

4. táblázat

A kohéziós országok GDP-jének növekedése (évi százalékos változás)

Időszak	Görögország	Írország	Portugália	Spanyolország	EU-átlag
1961–1973	8,5	4,4	6,9	7,2	4,8
1974–1985	1,7	3,8	2,2	1,9	2,0
1986–1990	1,2	4,6	5,5	4,5	3,3
1991–1995	1,2	6,2	1,8	1,3	1,5
1996–2000	3,2	9,7	3,4	3,3	2,4

Forrás: European Commission DG II, 1999.

zási folyamat indult meg (4. táblázat). Míg 1986-ban a kohéziós négyek GDP-je a közösségi átlag 65 százaléka volt, addig 1999-ben ez a mutató 79 százalékra növekedett.

Írország az 1986-os 61 százalékos értékéről 1998-ban elérte az EU-átlagot. A robbanásszerű növekedés a külföldi befektetések, a transznacionális vállalatok működésének eredménye. Ugyanakkor az EU-ból származó transzferek hatását sem szabad elfelejteni. Az országon belül nagyfokú regionális eltérések alakultak ki: a gazdasági aktivitás a keleti területekre koncentrálódik. *Portugália* esetében ugyanezre az időszakra vonatkoztatva 55 százalékról 72 százalékra változott az ország relatív helyzete az évezred végére. A '90-es évtized eleji recesszió tovább tartott, mint máshol, ami jórészt azzal magyarázható, hogy az ország nem hajtott végre szerkezetátalakítást: a tradicionális szektorok domináltak gazdasági berendezkedésében. Alacsony Portugáliában a külföldi közvetlen tőkebefektetés volumene is, akadályozva a felzárkózást.

Spanyolországban is gyors konvergencia zajlott le az elmúlt másfél évtizedben: az 1986-os 70 százalékról 1999-ben 80 százalékra emelkedett az EU-átlaghoz viszonyított egy főre jutó GDP. 1993-ban Spanyolországban is recessziós visszaesés következett be: a GDP két évvel korábbi értékre zuhant vissza. A növekedés főleg Madrid és Katalónia térségében koncentrálódott, ugyanakkor jelentős regionális különbségek alakultak ki: Madrid fejlettségének éles ellentéte Extremadura, ahol a relatív GDP/fő csak 55 százalékos volt a kilencvenes évek második felében (Madrid fejlettsége tehát majdnem duplája Extremadurának).

Görögországban ebben az időszakban a gazdasági növekedés alig volt magasabb, mint a közösségi átlag, és a felzárkózás nagyon hullámzó. Az 1986-os 60 százalékos értékről 1998-ra 68 százalékra emelkedett az ország GDP-ben mért relatív helyzete.

Továbbra is jelentős regionális különbségek találhatók az átlagkeresetekben, az infrastruktúra minőségében, a humán tőke színvonalában és a vállalkozások versenyképességében. Bár az EU-ban az aggregált munkanélküliségi ráta csökkenő tendenciát mutat, közösségileg elfogadhatatlan az állástalanok magas száma, és a nagyfokú regionális munkanélküliség. Ezért a 2000-tól 2006-ig terjedő időszakban az EU által támogatott programok elsőrendű célja a munkahelyteremtés. A programokat két rendezőelv alapján dolgozzák ki: *maximálisan érvényesíteni kell a fenntartható fejlődést*, valamint *az egyenlő esélyek biztosítását*. A tagállamoknak programalkotási munkájuk során figyelmet kell szentelniük az úgynevezett integrált stratégiai szemlélet érvényesítésére, és törekedniük kell a minél szélesebb és decentralizáltabb társadalmi partnerség kiépítésére.

A három alapvető stratégiai cél:

- a regionális versenyképesség fokozása,
- szociális kohézió és foglalkoztatás elősegítése,
- a városi és vidéki körzetek fejlesztése (lásd *European Commission* [1999a]).

A regionális versenyképesség javítása

A regionális versenyképességet alapvetően a fizikai infrastruktúra, az emberi erőforrások, az információs technológia, a K+F és az innováció minősége határozza meg. A regionális gazdaságtan klasszikus képviselői a regionális eltéréseket a vállalkozások indításának feltételeiben próbálják megragadni, azt az úgynevezett telephelyi tényezőkkel magyarázzák (lásd Kocziszy [1998] 18. o.). Alapvető feltételezésük, hogy egy adott terület erőforrásokkal való ellátottságának gazdagsága vállalkozások indítására ösztönzi a vállalkozókat. Szerintük az áruknak és a tőkének a régiók közötti szabad áramlása erősíti a már létező különbségeket, ugyanis a fejlettebb régiók piaci lehetőségei magasabb hozamokat kínálnak, ami további tőkebefektetéseknek lesz az alapja, beruházásokat indukálva. A megtakarítások a stagnáló gazdaságokból a nagyobb növekedést produkáló régiók felé áramlanak.

A legújabb elméletek azt hangsúlyozzák, hogy egy régió gazdasági teljesítménye a térség adottságain túl más, külső, a régió számára nem kontrollálható tényezőktől is függ. Ez a két tényezőcsoport szorosan összefügg, és kölcsönhatásban vannak egymással (lásd uo. 23. o.). A belső okok között a régiók piaci méretét, struktúráját, erőforrásait (természeti és humán erőforrás, tőkeellátottság, infrastruktúra), valamint a helyi fejlesztési politikát, míg a külső okok között a régiók társadalmi, geográfiai, politikai környezetét, és a regionális politikát (adók, támogatások, transzferek) lehet kiemelni.

A régiók versenyképességének mérése számos problémát vet fel. Mérhetjük egyfelől a versenyképességet a termelési tényezők oldaláról (például az infrastruktúra minősége, innovációs kapacitás, munkaerő képzettsége felől), de közelíthetünk a kibocsátás (GDP) oldaláról is, mivel a versenyképességet mérhetjük a régió jövedelemtermelő képességével és a foglalkoztatás mértékével. Ebből a szempontból az egy főre jutó GDP dekomponálható a következő egyszerű módszerrel:

$$\frac{GDP}{Népeség} = \frac{GDP}{Foglalkoztatottak} \times \frac{Foglalkoztatottak}{Aktív népesség} \times \frac{Aktív népesség}{Népeség}.$$

Az utolsó szorzótényező az aktivitási ráta, ami nem igazán magyarázza a régiók közötti GDP szórását, így tehát az egy főre jutó GDP a termelékenységtől (GDP/foglalkoztatottak száma) és a foglalkoztatottságtól függ. Az EU-országok gazdasági növekedésére az a jellemző, hogy azt inkább a termelékenység hajtja, és nem a foglalkoztatottság növekedése (1986 és 1996 között az átlagos növekedés 2,2 százalék volt. Ebből 1,8 százalékot magyarázott a termelékenység növekedés), míg az Egyesült Államokban ez a kettő jobban kiegyenlített (*European Commission* [1999b]). A kohéziós országok mutatói a következők: Spanyolországban a termelékenység magas, de a foglalkoztatottsági ráta alacsony. Portugáliában a helyzet épp fordított: magas foglalkoztatottság – alacsony egy foglalkoztatottra jutó kibocsátás. Görögországban mind a két tényező alacsony értéket mutat, míg Írország esetében mind a két faktor a közösséginél magasabb értéket vesz fel.

A regionális versenyképesség a tényezőellátottság oldaláról vizsgálva négy fő csoport mentén elemezhető: kutatás-fejlesztés, infrastruktúra, humán tőke és gazdasági struktúra (szolgáltatások–ipar–mezőgazdaság aránya).

Az infrastruktúra esetében megkülönböztetünk mennyiségi és minőségi indikátorokat. A mennyiségi mutatószámokra jó példa az egy négyzetkilométerre jutó útfelület hossza, míg tipikus minőségi mutató a villamosított vasúti pályaszakaszok aránya. A mutatóknak eleget kell tenniük az egyszerűség és az összehasonlíthatóság követelményének. Az energiaszektor hatékonyságát az energaintenzitás méri, illetve megfogható annak környezeti külső hatásainak – az emisszióknak – a mutatóival. Távközlési infrastruktúra esetében mennyiségi mérőszám a fővonalak száma, míg minőségi a vonalak digitalizáltsági foka.

A kutatás-fejlesztés mérése többféleképpen történhet: vizsgálhatjuk egyszer egy adott évben benyújtott szabadalmak számát vagy a K+F-re fordított bruttó kiadások GDP-hez viszonyított arányát (GERD). A fenti mutatóknál is fontosabb, hogy a K+F-kiadásokat átirányítsák a termelőszektorba (alkalmazott kutatások), és a gazdaság szolgálatába állítsák. Éppen ezért fontos az üzleti K+F-kiadásokat (BERD) is elemezni. Nem meglepő módon mind a GERD, mind a BERD¹³ alacsonyabb a kohéziós országokban, mint máshol az unióban.

Közlekedési infrastruktúra. A versenyképes gazdasági szerkezet alapvető dimenziója az infrastruktúra fejlettsége. 1994 és 1999 között az 1. célkitűzés keretében nyújtott támogatások 41 százalékát (45 milliárd ECU) a közlekedési infrastruktúra fejlesztésére fordították (*European Commission* [1999b]). A közlekedési infrastruktúra kiépítettsége nagyfokú eltéréseket mutat az unióban. A négyzetkilométerre jutó útfelület esetében a görögök és spanyolok az uniós átlag csak 23 százalékát érik el, míg Belgium 300 százalékos ellátottsággal büszkélkedhet. Még szélsőségesebb a helyzet, ha az autópálya-ellátottságot elemezzük: Belgium a közösségi átlagnak több mint kétszeres értékével büszkélkedhet, ezzel szemben Írországnak alig találunk megépített autópályát (*Kengyel* [1999a] 23. o.). Éppen ezért a Bizottság megállapította, hogy az Unió fejlett részein az infrastruktúra minősége megfelelő, emiatt kizárólag kisebb és csak régión belüli, valamint helyi infrastrukturális beruházásokat támogat (például a városi közlekedés fejlesztését). A közlekedés fejlesztése kiemelten fontos a periférikus és a tengerparti térségek esetében.

A 2000–2006-os időszakban a strukturális alapok a közlekedési beruházásokat azért támogatják, hogy a közlekedés váljék gazdaságosabbá, a zsúfoltságot és az utazási időt csökkentsék, a közlekedési hálózatok kapacitását fokozzák, a szolgáltatások minőségét javítsák – és végül növeljék a biztonságot. Az infrastruktúra fejlesztését szolgáló beruházásoknak meg kell felelniük a következő követelményeknek (*European Commission* [1999a]):

- a *hatékonyság növelése* – szükséges a jelenlegi közlekedési struktúra modernizációja és felújítása;

- a *közlekedési formák összehangolása* – a kombinált közlekedési beruházások támogatása. Az EU-n belül a közutakon zajlik a személyszállítás több mint 90 százaléka és az áruforgalom 70 százaléka (*European Commission DG VII-Eurostat* [1998]). Korábban a közösségi támogatások nagy részét a közúti beruházásokra fordították. Ezen változtatni kívánnak;

- az *infrastruktúrához való hozzáférhetőség javítása* – a nehezen megközelíthető régiók elérhetőségét kívánják fejleszteni többek között a transzeurópai hálózatok összekapcsolásával. E fejezethez tartozik a mozgásukban korlátozott személyek érdekeinek szem előtt tartása is;

- a *fenntartható közlekedést* segítő beruházások támogatása – az irányelv utal egyfelől a közlekedés káros környezeti hatásainak csökkentésére, a káros emisszió visszafogására, másfelől a közlekedés fenntartható formáinak támogatására is (például alternatív üzemanyag használat).

A strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból származó támogatások révén a kohéziós országok az elmúlt egy évtizedben jelentősen megnövelték az infrastruktúra fejlesztését megvalósító kiadásait, a négy ország a fejlettebb EU-országok hasonló adatainak kétszeresét fordítja erre a célra.

A telekommunikáció támogatásának irányelvei. A távközlés szerepe a modern gazdaságokban egyre inkább felértékelődik, mivel a különböző telekommunikációs eszközök egyre nagyobb méretű információt egyre rövidebb idő alatt képesek továbbítani. Az információáramlás pedig – hasonlóan a tőke- és munkaerő-áramláshoz – a modern piacgazdaságok alapvető tényezőjévé vált. A fejlettebb országokban az informatikai piac nagyfokú dinamiká-

¹³ A BERD a business expenditure on research and development rövidítése, és azt fejezi ki, hogy az üzleti K+F-kiadások hány százalékát teszik ki az ország GDP-jének.

ja jelentős húzóágazattá tette a telekommunikációt. A technológiailag kevésbé fejlett országok jelentős versenyhátrányt szenvedhetnek el (költségekben, reakcióidőben stb.), ami még inkább leszakíthatja őket az élvonaltól. Meg kell jegyezni, hogy a távközlés segítségével a centrum és periféria közötti távolság könnyedén lerövidíthető, tehát kohéziós hatása van. A távközlés tekintetében az EU irányelvei a következők (*European Commission* [1999a]):

- új telekommunikációs szolgáltatások támogatása – leginkább az elektronikus kereskedelemben és az internetben rejlő lehetőségek kiaknázása érdekében;¹⁴
- a számítógép-használat oktatásának fejlesztése és a különböző távoktatási, telefonos képzési formák előmozdítása.

A távközlés területén jelentkező fejlettségbeli különbségek kedvezően alakultak a EU-ban: míg húsz évvel ezelőtt óriásiak voltak az országonkénti eltérések, mára ezek már nagyrészt eltűntek (például Írország esetében a vonalak digitalizáltsága megegyezik az uniós átlaggal). Inkább mennyiségi mutatók mentén szóródnak az uniós értékek (Portugáliában 100 lakosra kevesebb mint 40 vonal jut, míg az EU-átlag 60 körül ingadozik (*OECD* [1999])). A felzárkózás azzal magyarázható, hogy ezen országok távközlésfejlesztésre fordított kiadásai a bruttó hazai termékhez viszonyítva kétszeresét teszik ki a fejlettebb tagállamok hasonló mutatóinak.

A környezet megővását szolgáló beruházások irányelvei. Szennyvíztisztítás tekintetében is nagymértékűek az eltérések: míg Dániában minden lakás be van kötve a szennyvíztisztító hálózathoz, addig Görögországban a lakások 34 százalékára igaz ez. Hulladékkezelésben nincsenek nagyfokú regionális eltérések, inkább uniós szinten kellene a kevésbé környezetterhelő hulladékkezelést (az újrafelhasználást, az anyagintenzitás csökkentését) megvalósítani. Az EU a környezetvédelmi beruházások esetében két fő területre összpontosít:

- a víztisztaság (ivóvizek minősége és mennyisége) javításának elősegítésére (a víz olyan árazására, ami figyelembe veszi annak szűkösségét, az ivóvízkezelés és a városi szennyvízkezelés korszerűsítésére is) és
- a hulladékkezelés közösségi támogatására.

A kutatás-fejlesztés és az innováció finanszírozásának irányelvei. 1994 és 1999 között az 1. célkitűzéshez tartozó területeken a strukturális alapok forrásainak 26 százalékát (29 milliárd ECU) emberierőforrás-fejlesztésre fordították. A gazdasági fejlődés előrehaladásával egyre inkább megerősödik az igény a jól képzett szakemberek munkájára: a vezető régiók erősen élen járnak a K+F területén, és jelentős innovációs aktivitást fejtenek ki. Ezzel párhuzamosan a gazdasági szerkezet is átalakul az élenjáró régiókban, a hagyományos ipari gazdaságszerkezetet felváltja a posztindusztriális szerkezet (a szolgáltatásoké az elsődleges szerep). Az újonnan megjelenő szolgáltatások jól képzett munkaerőt igényelnek (tanácsadó cégek, bankszektor vagy az információs ágazat). Az átlagos 2 százalékos GERD-hez képest a kohéziós országok K+F-kiadásai a fejlettebb országok kiadásainak még a felét sem érik el: a GERD értéke 0,4–0,8 százalék között mozog Görögország, Portugália, Spanyolország esetében (kivétel Írország 1,4 százalékos értéke). Emellett a kutatásokat szinte teljes egészében az állam finanszírozza (a BERD értéke Görögország esetében az EU-átlag 10 százaléka). (*European Commission* [1999b].) E kedvezőtlen adottságokat figyelembe véve iktatták a 2000–2006-os célok közé (*European Commission* [1996a]):

- az innováció meghatározó fontosságú szerepének a hangsúlyozását: leginkább üzleti szolgáltatások, technológiai transferek, információs technológiák uniós támogatását, a vállalatok és az oktatói-kutatói műhelyek együttműködésének segítségét;
- az ipari együttműködések és hálózatok kiépítésének támogatását;
- a szakemberképzés, valamint a K+F és az innovációs akciók hatásos menedzselését.

¹⁴ Érdekesképpén megemlíthető, hogy az Európai Tanács liszaboni ülésén az informatikán alapuló gazdaság kiépítése (elektronikus kereskedelem stb.) kiemelt szerepet kapott.

A versenyképes vállalati szektor támogatásának irányelvei. A fejletlen régiók felzárkózását jellemzően három alapvető tényező befolyásolja:

1. a térségbe áramló külföldi befektetések. A külföldi vállalatokat alapvetően az alacsony bérköltségek, valamint a munkaerő és a természeti erőforrások bősége motiválja;
2. a technológiatranszfer a fejlett térségből a fejletlenebbe;
3. a munkaerő-áramlás az alacsony prosperitású régiókból a fejlettebb régiókba.

A konvergencia érdekes összehasonlítása adódik. A felzárkózás az EU-ban főleg a külföldi közvetlen tőkeberuházások és a technológiatranszfer (a munkaerő meglehetősen immobil az EU-ban) segítségével valósul meg, ezért a kohéziós országok felzárkózása elsősorban az általános fellendülés során következik be (amikor a többi tagállam is robbanásszerűen növeli gazdasági aktivitását); az Egyesült Államokban a kiegyenlítődes teljesen másképp zajlik: a folyamat motorja a munkaerő-áramlás, ezért a felzárkózás itt az általános recesszió időszakában következik be (*European Commission* [1999b]).

Egy régió versenyképességét a vállalati együttműködések nagymértékben befolyásolhatják (*Horváth Gy.* [1998] 189. o.). A versenyképes régiókban kiemelten fontos a *nagyvállalatok* erőteljes részvétele, mivel ők finanszírozzák a K+F-szférát, marketingtevékenységeket folytatnak, és az új technológiai vívmányokat eljuttatják a régióba, ezáltal húzóhatást gyakorolnak a háttérvállalatokra is.

Lényeges a dinamikus *kis- és középvállalatok* jelenléte is, amelyek az innováció meglegetyái, és a jövőbeli nagyvállalatok csírái lehetnek.

A versenyképes vállalati szektor kialakulásának meghatározó feltétele a szolgáltatások széles hálózatának kiépülése. Az EU a szolgáltatások három fajtáját támogatja az új irányelvek alapján (*European Commission* [1999a]): *üzleti szolgáltatásokat* (banki, informatikai, marketing-, és munkaközvetítő-szolgáltatásokat), *turisztikai szolgáltatásokat és a kulturális szolgáltatásokat*.

Az EU foglalkoztatási stratégiája

A foglalkoztatás terén elsődlegesen az Európai Szociális Alap nyújt segítséget: egyfelől a munkahelyteremtést támogatja, másrészt a gazdasági és szociális kohéziót segíti elő. Az alap eredeti fő célkitűzése a foglalkoztatottság elősegítése, a térbeli és szakmai mobilitás növelése volt, kezdetben az átképzés területeire összpontosított, majd a hetvenes évek közepétől a tradicionális iparágak hanyatlása nyomán fellépő munkanélküliség kezelése lett a legfontosabb feladata (*Kengyel* [1999a] 81. o.): a tartós munkanélküliség leküzdése és a fiatal munkanélküliek álláshoz juttatása. Az Európai Szociális Alap célja továbbá a különböző képzési programok támogatása, a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség megteremtése, valamint az 1. célkitűzés területein az oktatási és képzési rendszer fejlesztése.

A foglalkoztatáspolitikai az EU elmúlt évtizedbeli jelentős változásai nyomán erősödött meg: kibontakozott az egységes belső piac, életbe lépett az Európai Unióról szóló szerződés, létrehozták az EMU-t, lezajlott egy újabb bővítés, és a globalizációs folyamatban mind jobban kieleződött az EU, az Egyesült Államok és Japán közötti verseny. Bár 1980 óta egyes becslések szerint 7 millióval nőtt a munkahelyek száma, a munkanélküliség még ma is az egyik legégetőbb napirendi pont valamennyi európai fórumon. A szociálpolitika fejlődésének fontos állomása volt az Európai Tanács 1994-es esseni ülése, ahol elfogadták az új *európai foglalkoztatási stratégiát* (*European Employment Strategy, EES*). Jelentős előrelépést jelentett az amszterdami szerződés foglalkoztatási fejezete is.

Az amszterdami szerződés értelmében a tagállamok összehangolják saját foglalkoztatási politikájukat a következő irányelvek szerint: elsőbbséget élvez a *dolgozók alkalmaz-*

hatósága (*employability*), a vállalkozások támogatása (*entrepreneurship*), a munkaerő alkalmazkodásának javítása (*adaptability*), valamint az egyenlő esélyek (*equal opportunities*) megteremtése. Az amszterdami szerződés elrendeli, hogy a nemzeti foglalkoztatási akciótervek (*national employment action plans*) illeszkedjenek az európai foglalkoztatási stratégiához (az EES-hez). Az akciótervet minden országnak el kell juttatnia a Bizottsághoz és a Tanácshoz.

A 2000–2006-os időszakban az Európai Szociális Alap valamennyi célkitűzést támogatja. Az új hétéves időszakban a következő öt területre koncentrál (*Council Regulation...* [1999b]).

1. Támogatja az *aktív munkaerő-piaci politikákat* (egyedi támogatásokkal, munkaközvetítői szolgáltatásokkal, a munkahelyek és képzési helyek együttműködésének támogatásával, foglalkoztatási tanácsadások segítségével):

- a (fiatal) munkanélküliség csökkentése érdekében,
- a hosszú távú (krónikus) munkanélküliség megakadályozásában,
- a krónikus munkanélküliség felszámolásában.

2. Támogatja az *egyenlő esélyek* elvét a munkaerőpiacon, elutasítva a társadalmi diszkriminációt. Itt elsősorban a fogyatékos embereket, illetve az etnikai kisebbséget, és a hátrányos körülmények között élőket kívánják segíteni.

3. Elősegíti a *képzési, oktatási rendszerek fejlesztését*, annak érdekében, hogy:

- a diákok elhelyezkedését megkönnyítsék,
- fejlesszék a munkavállalók alkalmazhatóságát, és elősegítsék mobilitásukat.

4. *Vállalkozások munkahelyteremtésének* támogatása, valamint olyan kutatások, technológiák és innovációk támogatása, amelyek javítják a foglalkoztatottságot. A K+F-szektorban és technológiai szférában fejleszteni kívánják a szakemberállomány minőségét.

5. *Nők foglalkoztatásának támogatása*, karrierjük fejlesztése.

Az Európai Szociális Alap keretében a következő támogatási formák közül lehet választani:

– *személyek támogatása* – szakmai és munkahelyi képzések, munkanélküli-segélyek kifizetése és a foglalkoztatás új formáinak felkarolása (például távmunka);

– *intézmények és rendszerek támogatása* – képzési és oktatási rendszerek korszerűsítése, a munkaügyi szolgálatok fejlesztése, és olyan intézmények létrehozása, amelyek felbecsülik a jövő munkaerő-keresletének igényeit.

Az alap működésében kiemelten hangsúlyos a munkaerő-piaci kutatásokat és prognózisokat készítő intézmények támogatása; valamint az olyan munkahelyek létrehozásának elősegítése, ami hozzájárul a nők egyenjogúságának megvalósulásához. Az alap költségvetésének legalább 15 százalékát erre a két területre fogja irányítani. Az Európai Szociális Alap a strukturális alapok forrásainak 35 százalékára lesz jogosult 2000–2006 között, azaz körülbelül 70 milliárd euróra.

A városi és vidéki területek fejlesztése

A városi és vidéki területek fejlesztése során alapvető célkitűzés, hogy a gazdasági integráció jelenlegi centrum–periféria modellje átadja helyét egy többközpontú modellnek, ahol az együttműködés előnyei egyenlőbben oszlanak meg a különböző régiók között. Figyelemre méltó, hogy a Bizottság sürgeti a városi és vidéki térségek fokozottabb együttműködését.

A városfejlesztés irányelvei:

- a városi prosperitás növelése,
- a társadalmi integráció fokozása,

- a városi környezet védelme,
- a helyi közigazgatás hatékony működésének elősegítése.

A vidéki körzetek támogatásának céljai:

- a mezőgazdaság versenyképességének erősítése (a termelés korszerűsítése, a feldolgozási és marketingtevékenység javítása),
- a falusi körzetek idegenforgalmának és kisvállalkozásainak fejlesztése,
- a környezeti és kulturális örökség védelme.

Új típusú regionális politika?

A gazdasági fejlődés változásainak a régiók közötti különbségek alakulására és a regionális politikára gyakorolt hatásai igen összetettek. Az informatika és a korszerű szállítási rendszerek fejlődése elvileg megszabadítja a perifériát a távolságból származó hátrányok egy részétől: tehát az infrastrukturális háttér kiépítése és fejlesztése elsődrendű feladat. A kialakuló új ipari paradigma alapján világos, hogy megfelelő szállítási és kommunikációs hálózatok nélkül a kevésbé fejlett régióknak nincs esélyük a fejlődésre. A tudás, az információ és az innováció összekapcsolása természetesen sokkal többet jelent a fizikai és technikai infrastruktúra kiépítésénél. Bizonyosnak látszik, hogy e tényezők kombinációja legjobban a Londontól Észak-Olaszorszáig húzódó sávban található nagyvárosi övezeteknek és a specializálódott ipari körzeteknek a versenyelőnyét fokozta. Ebben az „európai banánban” találhatók az innováció szigetei, amelyek az ötleteket, a tapasztalatokat és a know-how-t monopolizálják. Egyedülálló előnyük a sűrű és egymással összefonódó intézmények hálózatából származik (csúcstechnológiájú vállalatok, kutatási központok, egyetemek, szolgáltató központok, képzési központok, ipari információs hálózatok stb.). A kevésbé fejlett régiók nem tudják befolyásolni versenyképességüket: *hiányzik az intézményi háttér és a felhalmozott tudás is.*

Az Európai Unió regionális politikájának is alkalmazkodnia kell a gazdasági fejlődés megváltozott körülményeihez. Ez az alkalmazkodás elkezdődött, és a 2000-től 2006-ig terjedő támogatási időszakra kidolgozott irányelvek megfogalmazásával már tükröződik a változtatás igényének felismerése. A Bizottság korábban a programok elkészítéséhez nem mellékelte részletes irányelveket, 2000-től változtatott ezen a korábbi gyakorlatán, mert sok program nem felelt meg az Unió követelményeinek.

Kérdés most már csak az, hogy jól választották-e ki az irányelveket, célkitűzéseket. Itt nem pusztán gazdasági, hanem politikai szempontok is érvényesülnek, hiszen az EU közös költségvetésének nagy nettó befizetői szeretnének minél többet közvetlenül is visszakapni a közös költségvetésből. Ezzel magyarázható, hogy a fejlettebb tagállamok komoly haszonélvezői bizonyos programoknak (elsősorban a 2. célkitűzés keretében), jelentős forrásokat vonva el a hátrányos helyzetű térségektől.

Az ilyen politikai jellegű kompromisszumok alapján kialakított támogatási rendszer nemcsak *a segélyek egy részét tereli a fejlettebb tagországok régióihoz*, hanem egyben a támogatásokért folyó versenyt is jelent az igazán elmaradott régiók vállalkozói és a szintén szerkezetváltási problémákkal és munkanélküliséggel küzdő, de még viszonylag mindig gazdagabb, általában erősen városiasodott, infrastruktúrával jól ellátott régiók vállalkozói között. Másrészt, az igazán fejletlen régióknak bizonyítaniuk kell azt, hogy képesek a termelékenység és a foglalkoztatottság növelésében hatékonyan kihasználni a megnövelt segélyeket. A kihívás e régiók számára sokkal nagyobb, mint a hanyatló iparosodott körzetek számára, mivel halmozottan hátrányos helyzetben vannak: periférikus fekvésűek, alacsony a népsűrűség, gyenge az infrastrukturális háttér, és mindebből adódóan kevésbé vonzóak a beruházók számára.

A gazdasági fejlettség és a hatékonyság szempontjából az egyes régiók közötti hasonlóságok és különbségek sokkal nagyobbak, mint az egyes országok közötti eltérések. Ez a folyamat még erőteljesebben előtérbe állítja a fejlett és kevésbé fejlett régiók közötti lemaradás problémáját: fokozódik-e a fejlettségbeli különbség az egyes térségek között. Az EU a tagországok helyett egyre inkább a régiókat támogatja: a korábbi három országgal (Görögország, Írország, Portugália) szemben immár csak egy jogosult teljes területével támogatásokra, ugyanakkor az első célkitűzés egyre több ország területén jelenik meg, de mindenhol csak foltszerűen (például északi országok, vagy Burgenland Ausztriában). Az európai regionális politika ezzel egyidejűleg a rugalmasság és a decentralizáció felé mozdul el. A helyi igényeket egyre inkább figyelembe veszik a közösségi döntéshozók, a szigorú tervezési rendszer valamelyest egyszerűsödik az átláthatóság és hatékonyság követelménye miatt, és a partnerség intézménye is jobban dominál. A strukturális alapok működésében egyre markánsabb a koncentráció elve, ezzel egyidejűleg megerősödik a költség-haszon elemzés és az előzetes értékelés szerepe. Összefoglalva elmondható, hogy új típusú regionális politika van kialakulóban: a reformfolyamatok elkezdődtek, de a változékonyság még sokáig az Unió regionális politikájának jellemvonása lesz.

Hivatkozások

- COUNCIL REGULATION... [1999a]: Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds. Official Journal of the European Communities, Council of the European Community, Luxembourg.
- COUNCIL REGULATION... [1999b]: Council Regulation (EC) No 1262/1999 of 21 June 1999 on the European Social Fund, Official Journal of the European Communities, Council of the European Community, Luxembourg.
- EUROPEAN COMMISSION [1997]: Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union DOC/97/6, European Commission, Strasbourg, július 15.
- EUROPEAN COMMISSION [1998]: Proposal for a Council Regulation (EC) laying down general provisions on the Structural Funds, COM(1998) 131 final, március 18., European Commission, Brüsszel.
- EUROPEAN COMMISSION [1999a]: Guidelines for programmes in the period 2000-06. European Commission, Brüsszel, július
- EUROPEAN COMMISSION [1999b]: Sixth Periodic Report on the social and economic situation and development of the regions of the European Union. European Commission, Brüsszel.
- EUROPEAN COMMISSION [2000]: Eurostatistics. 1. sz. European Commission, Brüsszel.
- EUROPEAN COMMISSION DG II [1999]: The Community Economy in 1999-2000, Economic Forecasts, European Commission DG II, Brüsszel, tavasz.
- EUROPEAN COMMISSION DG VII-EUROSTAT [1998]: EU Transport in Figures. Statistical Pocketbook, European Commission DG VII-Eurostat, Luxembourg.
- EU [1995]: Selected Instruments taken from the Treaties Book I. Volume I.-II. European Union ECSC-EC-EAEC, Brüsszel-Luxembourg.
- EUROSTAT [1999a]: Das BIP pro Kopf in 50 der 208 Regionen Europas unter 75 % des EU-Durchschnitts. Statistik Kurzgefasst, Allgemeine Statistik, Thema 1, 1999/1
- EUROSTAT [1999b]: News Release No. 93/99, szeptember 17.
- HORVÁTH GYULA [1998]: Európai regionális politika. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- HORVÁTH M. TAMÁS [1998]: A helyi politika – különböző államfelfogások tükrében I-II. Comitatus, 1-2. sz.
- KENGYEL ÁKOS [1999a]: Az Európai Unió regionális politikája. Aula Kiadó, Budapest.
- KENGYEL ÁKOS [1999b]: Az Európai Unió regionális politikája 2000 és 2006 között. Közgazdaság, 10. sz.
- KOCSISZKY GYÖRGY [1998]: Regionális gazdasági fejlődés és növekedés. Miskolci Egyetem, Miskolc.
- OECD [1999]: Communications Outlook, 1999. OECD, Párizs.
- PORTER, M. [1990]: The Competitive Advantage of Nations. MacMillan, London.