

ILLÉS IVÁNNÉ*

AZ EURÓPAI UNIÓ STRUKTURÁLIS POLITIKÁJÁNAK JÖVŐJE ÉS FORGATÓKÖNYVEI 2006 UTÁN¹

A kohéziós és strukturális politika, az elmaradott, vagy szerkezeti válságproblémákkal küzdő régiók fejlődésének közösségi támogatása az elmúlt 15 évben az Európai Unió egyik legfontosabb közösségi politikájává nőtte ki magát, amely az uniós költségvetés mintegy 34-35 százalékát veszi igénybe. Ennek az igen nagy összegnek több mint 70 százaléka a legkevésbé fejlett régiók felzárkózását támogatja, azokat, amelyeknek egy főre jutó GDP-je az EU átlag 75%-a alatt van. A csatlakozó országok – és ezen belül Magyarország – régióinak egésze, vagy túlnyomó többsége ebbe a kategóriába tartozik, érthető tehát az a várakozás, amely a jelölt országok részéről a strukturális politika eszközeihez való hozzáférés lehetőségéhez fűződik.

A keleti bővítés, nagyszámú – a jelenlegi szabályok szerint – a strukturális alapok maximális támogatására jogosult ország egyszerre történő felvétele azonban kétségtelenül rendkívül komoly kihívás elé állította a strukturális és kohéziós politikát. Három – egymással alig összeegyeztethető – érdek és követelményt kellene egyszerre kielégíteni:

- a jelenlegi nettó befizető országok nem kívánnak az eddigieknél nagyobb mértékben e politika finanszírozásához hozzájárulni,
- az eddigi kedvezményezett országok nem akarnak az eddigi támogatásokról az új tagok javára lemondani,

* BGF Pénzügyi és Számviteli Főiskolai Kar, Pénzügy Tanszék, főiskolai docens.

¹ A Budapesti Gazdasági Főiskolán a Magyar Tudomány Napja alkalmából, 2002. november 7-8. között „HÍD KELET ÉS NYUGAT KÖZÖTT” címmel tartott konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

- az új tagok pedig taggá válásuk után a fennálló szabályok szerinti korrekt részesedésükhöz szeretnének hozzájutni.

A három igény teljes és egyidejű kielégítése azonban matematikailag lehetetlen. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a hosszabb idő óta tartó alkufolyamatokból a második csoportba tartozó országok, azaz az eddigi kedvezményezettek kerültek a legkedvezőbb pozícióba. A nettó befizető országok nem fizetnek ugyan többet, de az ő juttatásaikat, az ún. 2. célba tartozó, nem a legelmaradottabb régiók részesedését kurtították meg legnagyobb mértékben. A jelölt országok pedig, akiknek a döntésekbe beleszólásuk nincs, tehát alkuerővel nem rendelkeznek, legfeljebb nemtetszésüket fejezhetik ki, a belépés után is 2007-ig redukált strukturális támogatásokban részesülnek, míg az eddigi kedvezményezettek pozícióját legfeljebb egy-két régiójuknak a legtámogatottabbak közül való fokozatos kiválása (phasing out) érinti minimálisan, amikor támogatásuk már eddig is a fennálló szabályokkal ellentétes volt. A strukturális alapok és a kohéziós alap célkitűzéseit, feladatait és a költségvetési keretét érintő döntéseket az Európai Tanács konszenzussal hozza. A Nizzai Szerződés értelmében a konszenzusus döntés a 2007-től kezdődő költségvetési periódusban is fennmarad, és csak az azt követő időszakban, azaz 2013 utáni években lesz elegendő a minősített többség is a döntésekhez. Ebből következően a 2007 utáni rendszer kialakításával kapcsolatosan minden reális alternatívának abból kell kiindulnia, hogy az eddigi kedvezményezett országok (Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország) érdekei jelentős mértékben nem sérülhetnek.

Azonban nem ez az egyetlen feszültség és bizonytalanság a strukturális politika jövőjét illetően. Az eddigi gyakorlatot más szempontokból is számos kritika éri. Túl költségesnek és bürokratikusnak tartják, továbbá nem eléggé célirányosnak, gyakran politikai érdekek által motiváltak. Sokan vélekednek úgy, hogy a jelenlegi célterületek kijelölése és az ahhoz használt mutatók nem eléggé differenciáltak, nem tükrözik a valódi problémákat. Számos politikus sérelmezi az Európai Bizottság országokon belüli régiókhoz „lenyúló” kijelölési, elosztási, rendelkezési jogát, azt a szubszidiaritás elvével összeférhetetlennek tekintik.

Ezekből az adottságokból és kritikákból kiindulva az Európai Bizottsághoz valamilyen módon kapcsolódó szakértői körökben a strukturális politika 2006 utáni jövőjéről 4 alternatíva rajzolódott ki.

1. Az első forgatókönyv szerint a strukturális alapok jelenlegi rendszere alapvetően fennmaradna 2007 után is és azt az új tagországokra is kiterjesztenék. A támogatások döntő hányadát tehát a jelenlegi kedvezményezettek és az új tagok kapnák, azonban fennmaradna a fejlettebb tagországok válságban lévő régióinak támogatása is, ami megőrizné ezen országok érdekelttségét a strukturális politika fenntartásában. Az új, kibővített Európai Unióra vonatkozó küszöbök megállapításával Szlovénia, Prága, Pozsony és Közép-Magyarország nem lenne jogosult az 1. cél szerinti támogatásra, de kiesne a támogatott körből az eddigi kedvezményezettek néhány régiója is. Az eddigi nettó befizető országok némileg többet fizetnének, mint eddig, de ez még nem jelentene aránytalan megterhelést számukra. Annál is inkább nem, mert ennek a rendszernek a fenntartása az új tagok számát feltehetően erősen korlátozná, azaz Románia és Bulgária a következő 10 évben aligha válhatnának taggá. A forgatókönyv legfőbb előnye egyszerűen az, hogy nincs alapvető változtatás, tehát nem fenyeget

vétóval, a konfliktusokat a bővítés lelassításával oldják meg. Magyarország számára kedvező lenne az eddigi tagokkal azonos hozzáférés, hátránya viszont Közép-Magyarország kiesése és az, hogy keleti régiói még hosszabb ideig periférikus helyzetben, az EU szélén maradnának, a számukra legfontosabb határok még mindig az EU külső határai lennének.

2. A második forgatókönyv a régi és az új tagok eltérő kezelését feltételezi. A jelenlegi tagországokban folytatódna a ma érvényes rendszer, tehát a támogatások címzettjei továbbra is a régiók lennének, mind a fejlettebb, mind az eddigi fő kedvezményezett országokban. Az új tagok esetében azonban ez a forgatókönyv lényegében a jelenleg meghozott döntések 2006 utáni meghosszabbítását jelentené. A jelenlegi döntések alapján a jelölt országok regionális támogatása 2006-ig, a taggá válás után sem a régióknak, hanem az országnak szól, központilag kerül menedzselésre és elosztásra. Ilyen értelemben inkább a kohéziós alap, mint a strukturális alapok menedzsmentjével mutat rokonságot. Előnye, hogy egyetlen régió sem marad ki a támogatásból. Portugália és Görögország példája mutatja, hogy ezekben az országokban a gazdasági növekedés fő hordozói a fővárosok és néhány fejlett tengerparti régió. A nemzeti növekedés korlátozását jelentené, ha ezek a régiók kimaradnak a támogathatóságból. Ezért ez a forgatókönyv lehetővé teszi Prága, Pozsony és Budapest támogatását is, függetlenül azok fejlettségi szintjétől. A jelen tagországoktól eltérő támogatási és mutatórendszer azonban kétségtelenül feszültségeket, és annak az új tagokkal való elfogadtatása nehézségeket okozna, különösen azért, mert az eltérő rendszer nehezebbé teszi a régi tagokkal való összehasonlítást, és megkönnyíti az Európai Bizottság számára a támogatások valós színvonalának a régi tagokénál tartósan alacsonyabb szinten tartását.
3. A harmadik forgatókönyv lényegesen leszűkítené az EU strukturális politikájának hatókörét, és tevékenységét kizárólag a legszegényebb országokra és régiókra korlátozná. Megszűnne minden más célterület, csak a fejlődésben lemaradt régiók, továbbá periférikus és határmenti régiók kapnának támogatást. Megszűnne a pénzeknek az a körforgása, hogy a fejlett országok befizetnek az EU-költségvetésbe és annak egy részét strukturális támogatásként visszakapják. A támogatott területek radikális szelektálása lehetővé tenné a bővítési folyamat folytatását és kiterjesztését az első hullámban kimaradó országokra is. Budapest, Prága és Pozsony természetesen ebben az esetben is kimaradnának, de a keleti magyar régiók számára kedvező lenne a velük szomszédos területek integrálódása, az azokkal való intenzív gazdasági kapcsolatok lehetőségének, számos közlekedési, környezeti probléma EU keretekben történő megoldásának lehetősége. Összességében Magyarország számára ez a forgatókönyv talán a legkedvezőbb lenne. Ugyanakkor legkisebb a valószínűsége, hogy a jelenlegi kedvezményezett országok elfogadják azt. Rontja a forgatókönyv esélyeit, hogy a fejlett országok érdekeltsége a strukturális politika fenntartásában (mivel abból semmit nem kapnának vissza) nagymértékben csökkenne, esetleg megszűnne. Megnéne ugyanakkor a nyomás, hogy más EU alapokból (agrárpolitika, K&F támogatások) kompenzálják őket, továbbá, hogy az elmaradó EU támogatásokat vállalataiknál saját nemzeti eszközökből kompenzálják és ezáltal a versenypolitikai követelményeket fellazítsák, ami szintén kedvezőtlen lenne az új tagországok számára.

4. Végül a negyedik variáns arra a problémára kíván választ adni, hogy mindmáig létezik a tagállamokban és a jelölt országokban is egy EU regionális politika és egy nemzeti regionális politika, mindkettő saját – többnyire elkülönített intézmény- és pénzügyi eszközrendszerrel. Az Európai Bizottság Versenypolitikai Igazgatósága már régen és kitartóan igyekszik a két rendszert egymással összehangba hozni, de eléggé egyoldalúan, az EU szabályok, mutatók és kritériumok „ráerőltetésével” a tagországok saját rendszerére, a sajátosságok figyelmen kívül hagyásával. Nem utolsósorban ez a gyakorlat váltott ki számos kritikát a tagországok részéről, és jelent meg egyre erőteljesebben az az igény, hogy az Európai Bizottság csak az általános és kötelező követelményeket szabja meg a tagországok számára (a versenypolitika, környezetvédelem stb.), de a támogatandó területek meghatározása, a regionális fejlesztési stratégia kialakítása és megvalósítása az országok hatáskörében maradjon. A tagországok (valamennyien) – GDP-jüknek, fejlettségi szintjüknek megfelelően – meghatározott összegű EU strukturális támogatáshoz hozzájutnak, de az a saját hatáskörük, hogy e támogatásokat, saját nemzeti területfejlesztési eszközeikkel együtt, az általuk támogatandóaknak vélt régiók között elosszák. Az EU-szintű regionális jogosultság-meghatározás megszűnne, a tagországok lennének felelősek az – EU és saját eszközöket is átfogó – konzisztens regionális politikájuk kialakításáért és megvalósításáért. Mivel ez esetben minden ország támogatáshoz jut, Magyarország részesedése szerényebb lenne, de azt szabadabban felhasználhatná. Előnye még ennek a forgatókönyvnek, hogy a fejlett országokat is a rendszeren belül tartja, és érdekeltté teszi a strukturális alapok megtartásában. Kétségtelen veszélye ugyanakkor, hogy a nemzeti kormányok esetleg nem veszik figyelembe az EU kohéziós követelményeit és az EU strukturális alapjait saját – esetleg politikailag motivált – prioritásaiknak megfelelően használják fel.

Nem külön forgatókönyvként, hanem bármelyik alternatívához hozzákapcsolhatóan, de szintén jelentős esélye van annak, hogy az Európai Bizottság feladja eddigi, szinte kizárólag a gazdasági fejlettséghez, a GDP egy főre jutó nagyságához fűződő kiválasztási és jogosultsági kritériumrendszerét és másfajta – inkább földrajzi jellegű – regionalizálással, illetve kiválasztással (is) próbálkozik: olyanokkal, hogy hegyvidéki régiók, tengerparti régiók, nagyvárosi agglomerációk, környezetileg veszélyeztetett, szárazsággal, esetleg árvizekkel sújtott területek, stb. Ezt javasolja egyébként az Európai Bizottságnak a valamennyi tagországot átfogó nagy területfejlesztési kutatási program (ESPON, European Spatial Planning Observatory Network) beszámolója is. Amellett, hogy ilyen tipizálásnak a fejlesztési programok célzottsága szempontjából természetesen van ésszerűsége, nem lehet nem észrevenni, hogy ilyen javaslatok azért is születnek, mert a kizárólag a gazdasági fejlettségre alapozott mutatószámrendszer túlzottan az újonnan csatlakozó szegény országokra koncentrálná a strukturális támogatásokat és ezt a koncentrációt kívánják mérsékelni.

Összességében az a következtetés vonható le, hogy 2007-től a kizárólag a fejlettségi szinten alapuló és az Európai Bizottság által kijelölt és menedzselte regionalizálás jelentősége valószínűleg mérséklődni fog. A fent felsorolt forgatókönyvek felében is ez a fajta regionalizálás megszűnne, de vannak egyéb, ebbe az irányba ható motivációk is:

- 2001 tavaszán az Európai Bizottság úgy döntött, hogy a jelölt országok regionális intézményei nem eléggé felkészültek a strukturális alapok fogadására és kezelésére, ezért - legalábbis 2006-ig – a strukturális alapok kezelését egy központi szervre kívánják bízni. Ez a lépés meglehetősen váratlanul érte a jelölt országokat, akiket addig mindvégig az Európai Bizottság állandóan decentralizációra biztatott. Kérdés, hogyan fognak dönteni 2005-ben, hiszen e döntés alapján a régiók nem is szerezhetnek gyakorlatot az alapok kezelésében, mitől lennének akkor jobban felkészültek?
- Maga az Európai Bizottság is bizonyos kétségeket táplál a jelölt országok regionális GDP számításának megbízhatóságával kapcsolatban, és fenntartásai vannak azzal kapcsolatban, hogy kizárólag ennek alapján bizonyos régiókat kizárjanak a támogatásból. Egyébként is sokan azt az álláspontot képviselik, hogy Prágát, Pozsonyt és Budapestet nem volna célszerű kizárni a támogatásból, mivel az érintett országokban ezek a régiók a nemzeti növekedés fő hordozói és a felzárkózás érdekében ezeknek az országoknak elsősorban nemzeti szintű növekedésre van szükségük.
- A társult országok NUTS2 régióinak száma 54 és ezek túlnyomó többsége jogosult lenne az 1. cél, az elmaradottság miatti, támogatásra. A jelen rendszerben minden ilyen régióra külön operatív program, program kiegészítő, stb. készül és ezek figyelemmel kísérése, ellenőrzése értékelése teszi ki az EB Regionális Igazgatósága munkaterhelésének jelentős hányadát. A jelenlegi Európai Unióban 52 ilyen régió van, ami azt jelenti, hogy a munkaterhelés duplájára nőne. Ha nem is a legfontosabb, de ez is egyik tényezője lehet a régióktól az ország-programokhoz való visszatérésnek.
- Végül az Európai Bizottság a szigorú regionális és kedvezményezettiségi kikötések feladását – úgy tűnik – egyfajta „csereüzlet” elemének is tekinti. Röviden, az új tagok nem kapnak annyi pénzt, mint a korábbi kedvezményezettek, de annak felhasználását nem is kötik olyan területi korlátozások, mint a jelen tagországok esetében: „kevesebb pénz, de kevesebb kööttség”. Hogy ezt a „liberalizmust” az új tagországok valóban kompenzációnak tekintik-e, az már más kérdés.

IRODALOM

- BACHTLER J., WISHLADE F., YUILL D. (2001): *Regional Policy in Europe After Enlargement*, Regional and Industrial Policy Research Papers, No. 46, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
- CEC (1996): *First Report on Economic and Social Cohesion*, Commission of the European Communities, Brussels.
- CEC (2001): *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*, Second Report on Economic and Social Cohesion, Commission of the European Communities, Brussels, 31. 1. 2001.
- WISHLADE F. (2000): *Concentration of the Structural Funds and the Commission Guidelines on National Regional Aid*, Paper to European Institute of Public administration seminar „Implementing the Agenda 2000 Reforms. The EU Structural Funds in 2000-2006” 13-14 April 2000, Maastricht.