

A 2000–2006-OS PROGRAMOK EX POST ÉRTÉKELÉSE AZ 1. ÉS 2. CÉLKITŰZÉS RÉGIÓIBAN: EDDIGI EREDMÉNYEK

A 2000 és 2006 közötti időszakra visszatekintve a kohéziós politikáról nemcsak azt mondhatjuk el, hogy ezen a területen került felhasználásra az EU költségvetésének egyharmada, de azt is, hogy mindenképpen olyan szakpolitikáról van szó, amely történelmi kihívással szembesült, és ugyanakkor nagyban hozzá is járult a történelmi változásokhoz. Az EU 10 új tagállammal való kibővítése (2004) minden eddiginél tovább mélyítette a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségeket. A politikának választ kellett találnia e kihívásra, anélkül hogy közben megfelelkezne a továbbra is az EU részét alkotó 15 „régii” tagállam lakosairól.

Az időszakra vonatkozóan készült utólagos (ex post) értékelés feladata az volt, hogy elemezze a régiókban elért eredményeket, és hogy meghatározza azokat a lehetőségeket, melyek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a politika még sikeresebben küzdhesse le a kihívásokat. Az értékelés természetesen nem terjedhetett ki a 2000–2006-os időszakban az 1. és 2. célkitűzés keretében több mint 230 programot felölelő kohéziós politika minden részletére. 14 eleme magában foglalta viszont a politika szegényebb uniós régiók tényleges fejlődéséhez való hozzájárulását (1. célkitűzés), a 2. célkitűzés keretében zajló átalakítási folyamatot és a lisszaboni célkitűzések megvalósítását. Több jelenleg folyamatban lévő értékelés vizsgálja továbbá a Kohéziós Alap, az Európai Szociális Alap és az URBAN és INTERREG néven indult közösségi kezdeményezések hatásait.

A szegény régiók felzárkóztak

A statisztikák azt mutatják, hogy egy főre jutó GDP tekintetében a tagállamok és a régiók között is csökkentek az egyenlőtlenségek. Ez mindenképp a 10 új tagállam felgyorsult növekedésére vezethető vissza. Az értékelés szempontjából a legfontosabb kérdést az jelentette, hogy ez a siker mennyiben tulajdonítható a kohéziós politikának. A kérdésbe két makroökonómiai modell nyújtott elsőként betekintést. Mindkét modell azt mutatta, hogy az 1. célkitűzés régióiban megvalósuló programok megnövelték a gazdaságok hosszú távú termelőképességét, és megemelték az egy főre jutó GDP szintjét. A modelleredmények emellett arra engednek következtetni, hogy az EU egésze – és nem csak a támogatott régiók – jobban járt a kohéziós politikával, mint a kohéziós politika nélkül.

A politika kulcsterületeken elért eredményeit tematikus tanulmányok vizsgálták meg. A tanulmányok alátámasztják a modellezés során végzett munkát, és azt is szemléltetik, hogy

nem a GDP az egyetlen adat, melyet számításba kell venni. Mindez megfelelő információkkal szolgál a tagállamok, a régiók és a Bizottság közötti vitához.

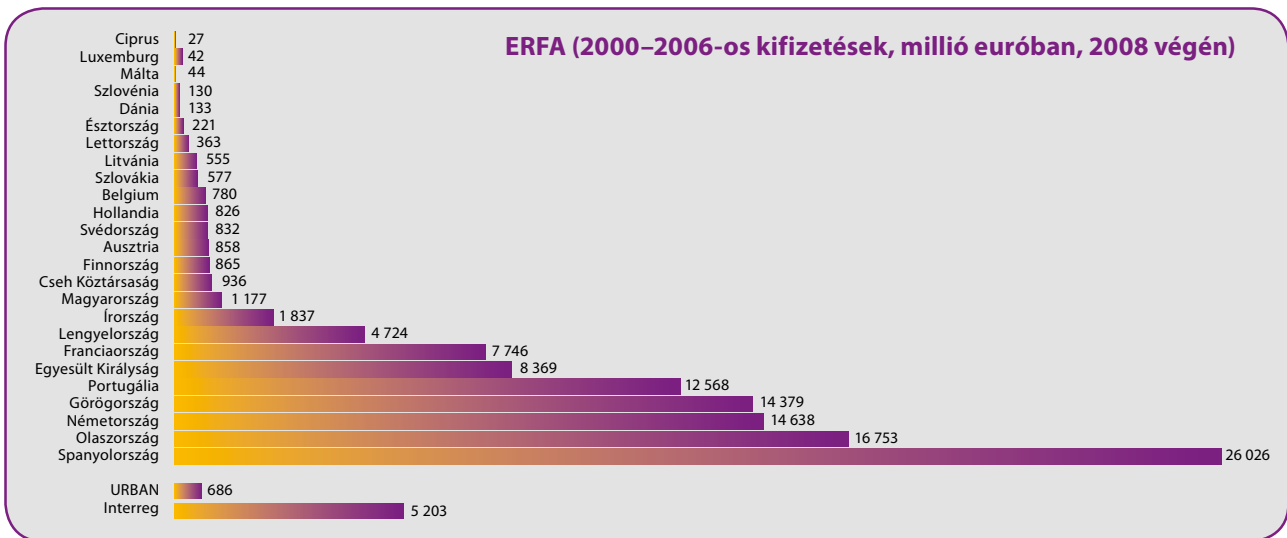
Jobb közlekedés és hatékony egységes piac

Az időszak során EU-szerte épült 8500 km autópályából 2043 km (24%) ERFA-társfinanszírozással megvalósult beruházás közvetlen eredménye volt, többségében Görögország, Spanyolország és Portugália szegényebb régióiban. Az ERFA 294 km nagy sebességű vasútvonalat társfinanszírozott, ami a Spanyol- és Olaszországban elkészült vasútvonalak teljes hosszának mintegy egynegyedét teszi ki. Ugyancsak az Unió hátrányosabb helyzetű régióiban támogatással segítette továbbá 31 repülőtér és 45 tengeri kikötő modernizálását. Minderről a Kohéziós Alap által támogatott projektek jelenleg folyamatban lévő értékelésének jövőre közzétételre kerülő adatai adnak majd még teljesebb képet.

A vasútvonalakkal összehasonlítva az ERFA nagyobb összegekkel támogatta a közutakra fordított beruházásokat, különösen a 10 új tagállamban, ahol az úthálózat javítása terén jelentkezett a legsürgetőbb igény. Az értékelés megerősíti, hogy a 10 új tagállamban továbbra is szükség van közlekedési hálózatok modernizálására. A tanulmány azonban felteszi a kérdést, hogy a korábbi 15 tagállam közutakra fordított beruházásait támogató EU-finanszírozás terén nincs-e szükség a projektek szigorúbb prioritizálására, és megkérdőjelezi

” A modelleredmények emellett arra engednek következtetni, hogy az EU egésze – és nem csak a támogatott régiók – jobban járt a kohéziós politikával, mint a kohéziós politika nélkül ”





a helyi utakhoz és a karbantartáshoz nyújtott támogatást. A jövőre vonatkozóan mindenképpen szükség van a különböző közlekedési módok közötti összeköttetések javítását szolgáló fokozottabb beruházásokra, és a városi tömegközlekedés továbbfejlesztésére, így módon elősegítve az alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaság kialakítása irányában tett lépéseket.

Környezet: az EU-normáknak való megfelelés, és a növekedés lehetőségeinek kihasználása

A szegényebb régiók környezetvédelmi projektjeihez nyújtott támogatás sok esetben nagyban megkönnyítette a tagállamok számára a víz és a szennyvíz irányelv előírásainak teljesítését azáltal, hogy – különösen a vidéki területeken – társfinanszírozta az ivóvízvezetésekre és a szennyvíztisztító rendszerekre történő csatlakozást. Mintegy 14 millióval nőtt a vezetékessé vízellátást élvezők száma, és körülbelül 20,5 millióval többen csatlakoznak szennyvíztisztító rendszerre.

Az értékelés megállapítása szerint a környezeti infrastruktúrák (ivó- és szennyvíz projektek, szilárd hulladék projektek) kiépítése mögött sok esetben tisztán környezetvédelmi megfontolások húzódtak meg. Egyértelmű tehát, hogy a kohéziós politikán belül önálló célkitűzésként különült el a környezet javítása. A kohéziós politika korántsem korlátozódott a GDP növekedésére, és a régiók számára gazdasági lehetőségeik kihasználása terén biztosított segítségnyújtásra. Ahhoz is nagyban hozzájárult, hogy – lakóhelyétől függetlenül – mindenki részese legyen a gazdasági növekedés előnyeiből. Aktívan támogatta az annak biztosítását célzó folyamatot, hogy a növekedés az

életszínvonal és az életminőség javulásával párosuljon, és hogy a fejlődés területileg kiegyensúlyozottan, és a régiók természeti és fizikai adottságaival összhangban menjen végbe.

A jövő szempontjából mindenképpen fontos kérdés, hogy a régiók az éghajlatváltozásból és a környezet védelméből eredő kihívásokban rejlő lehetőségeket hogyan használhatják ki vállalkozásaik globális piacon elfoglalt versenypozíciójának megerősítése érdekében.

Vállalkozások: munkahelyek és innováció

A vállalkozások támogatását szolgáló ERFA-finanszírozás mindenekelőtt a kis- és középvállalkozásokat célozta meg. A 2000–2006-os időszakban hozzájuk került ugyanis az ilyen típusú finanszírozás 83%-a. Ez tökéletesen tükrözi a nemzeti prioritásokat, hiszen a vállalkozáspolitikát gyakorlatilag minden tagállamban a kisvállalkozásokra helyezi a legnagyobb hangsúlyt. Kiemelt prioritásnak számít a vállalkozói szellem és az induló vállalkozások támogatása. A főleg a vállalkozások támogatására irányuló (és az e téren felhasznált teljes összeg mintegy 60%-át képviselő) harminc program legalább 638 000 új munkahelyet teremtett.

A vállalkozásokra és az innovációra fordított ERFA-támogatás fő forrását továbbra is a közvetlen eszközök (főleg segélyek, de emellett kölcsönök és tőke formájában is biztosított pénzügyi támogatás) jelentik, melyek az időszak során e célra felhasznált összegek mintegy 69%-át tették ki. Az értékelés új tendenciaként állapította meg a viszonylag szűk „szerkezet-átalakító és diverzifikációs stratégiáról” az innovációra nagyobb hangsúlyt fektető, és az eszközök nagyobb választékát felhasználó, szélesebb körű stratégiákra való áttérést. Az időszak során jelentősen megnőtt a közvetett eszközök (pl. az olyan nem-pénzügyi támogatás, mint az üzleti szolgáltatások, az adminisztratív terhek csökkentése, klaszterek, hálózatok és ismeretátadás) felhasználása. Az eszközök sokfélesége a kisebb vállalatok támogatása terén volt a legszembetűnőbb. A nagyvállalatok támogatása ezzel ellentétben szinte kizárólag vissza nem térítendő támogatások formájában történt.

Az értékelés részeként Kelet-Németországban összehasonlításra került a támogatott és a nem támogatott vállalkozások teljesítménye. A tanulmány azt igazolta, hogy a támogatott vállalkozások beruházás, K&F intenzitás és szabadalmi bejelentések terén is jobban teljesítettek.

Az elavult gazdasági struktúrák megváltoztathatók – ehhez azonban időre és politikai elhatározásra van szükség

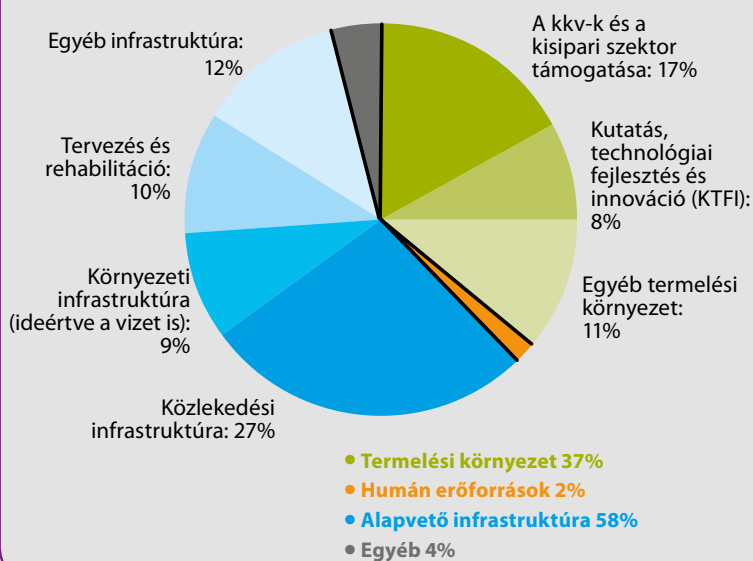
A strukturális változáson áteső régiók (2. célkitűzés régiói) értékelése azt állapította meg, hogy a regionális fejlesztési programok hatékonyan hozzájárulhatnak egy-egy régió társadalmi és gazdasági struktúrájának megváltoztatásához, megszüntetve a régi iparágaktól való függőséget. Az ilyen folyamathoz azonban időre (gyakran évtizedekre), és politikai elhatározásra van szükség. Az értékelés egyértelműen szemléltette, hogy az ERFA alátámaszthatja, és felgyorsíthatja e folyamatot. Az esettanulmányok arra engednek következtetni, hogy a jövő útja mindenképpen az innovációban és a kutatásban rejlik, még akkor is, ha e stratégia nem teljesen kockázatmentes. A 2. célkitűzés régióinak érdekelt felei kihangsúlyozták, hogy az uniós kohéziós politika megfelelő elemzést és egyértelmű fejlesztési célkitűzéseket igénylő többéves jellegének és programozási megközelítésének köszönhetően fontos része lehet a régiók hosszú távú átalakítási folyamatának.

Alkalmazkodó és rugalmas politika

A 2000–2006-os időszak kohéziós politikai programjainak 1999-es kidolgozásakor az éghajlatváltozás, társadalmi elöregedés és a globalizáció még nem szerepelt kiemelt helyen a politikai napirenden. Az ex post értékelés esettanulmányokon és a bevált gyakorlatok példáin keresztül szemlélteti, hogy néhány (de nem minden) régió az említett új kihívásokra való reagálásra használta fel programjait. Ezek a régiók – anélkül, hogy megvárták volna a „Brüsszelsből” érkező iránymutatásokat – maguktól cselekedtek, a kohéziós politikai programok pedig elég rugalmasak voltak ahhoz, hogy az ilyen irányú kezdeményezéseknek is helyet adjanak. Az ennek során szerzett tapasztalatok a jövő politikájának megtervezéséhez is felhasználhatók.

” Az eddig szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy a kontextustól függetlenül meghatározott, rengeteg féle „horizontális” prioritás semmiképpen sem jelent ideális megoldást ”

Beavatkozási területek (ERFA adatok a 2000–2006-os programkiegészítések alapján)



A kohéziós politika az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez is hozzájárul

Irányítás – tényleges hozzáadott érték

A kohéziós politikai programok helyes és hatékony végrehajtása a „rég” és az „új” tagállamokban egyaránt fontos kihívást jelent valamennyi érintett közigazgatási szerv számára. A 2004–2005-ös időszakban sokan adtak hangot kételyeiknek azzal kapcsolatban, hogy az új tagállamok vajon képesek lesznek-e ilyen rövid idő alatt hatékony irányítási rendszereket kiépíteni. Az értékelés azonban azt igazolta, hogy e kételyek alaptalanok voltak! Egyértelműen szemléltette, hogy az új tagállamok mennyire gyorsan elsajátították a szükséges ismereteket, és lelkesedésüknek köszönhetően mennyire hatékonyan orvosolták az új politika „gyermekbetegségeit”. Talán még ettől is meglepőbb, hogy a jelek arra mutatnak, hogy a fő jellemzők egy része – többéves programozás, az érintett felek széles körű bevonása, monitorozás és értékelés – a hazai politikában is helyet kapott, így módon hatékonyabbá téve a döntéshozási folyamatot.

Érdekes szempont, hogy a kohéziós politika több tízezer projektjén keresztül a gyakorlatba ültette át az EU-szabályozás számos aspektusát – köztük például a közbeszerzési szabályokat. A kohéziós politikának köszönhetően a falvak, városok és régiók közigazgatási szervei új szabályozásokkal és gyakorlatokkal ismerkedhettek meg.

A tudástársadalom a kohéziós politika egyik fő prioritása



Horizontális prioritások meghatározása – vajon ez a helyes út?

Kétségtelen, hogy a környezet, a munkahelyteremtés, az éghajlatváltozás, a kis- és középvállalkozásokra fordított figyelem, a tudástársadalom és az esélyegyenlőség kiemelt helyen szerepel a kohéziós politika napirendjén. A problémák nagysága és természete azonban régióként változik. Fontos, hogy a politika a különböző kontextusokhoz alkalmazkodva mindenütt hatékony eszközökkel rendelkezzen ahhoz, hogy a szándékot tettek válthassák fel.

Az ex post értékelés több tanulmánya azt vizsgálta, hogy a „horizontális” prioritások milyen hatékonyságot érnek el a célkitűzések megvalósítása terén. Az esélyegyenlőséget vizsgáló tizenkét esettanulmány sajnos arra a kissé kiábrándító megállapításra jutott, hogy bár a férfiak és nők közötti egyenlőség biztosításának szükségessége a legtöbb programozási dokumentumban említésre került, mindezt csak néhány program ültette át a gyakorlatba ERFA által támogatott projektek kidolgozása és végrehajtása útján. Az esélyegyenlőséget sokan tekintették inkább az Európai Szociális Alapot érintő kérdésnek. Az igazán eredményes programok stratégiájának azonban az esélyegyenlőség előmozdítása is szerves részét alkotta, kiválóan tükrözve az e mögött meghúzódó politikai irányítást.

A jövőre vonatkozóan ez mindenképpen felveti a kérdést, hogy vajon érdemesebb lenne-e szelektívebben és célirányosabban eljárni, mikor egy-egy régió dönt arról, hogy melyek a fejlesztési célkitűzései megvalósítása szempontjából legjobb eszközök. Az eddig szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy a kontextustól függetlenül meghatározott, rengetegféle „horizontális” prioritás semmiképpen sem jelent ideális megoldást.

Nyilvános vitára és kutatásra felszólító felhívás

Az ex post értékelés három éve alatt készült valamennyi dokumentum – feladatmeghatározások, belső jelentések, adatbázisok, esettanulmányok, bevált gyakorlatok példái, zárójelentések, összefoglaló áttekintések – közzétételre került az INFOREGIO weboldalon. A következő 18 hónapban a Kohéziós Alap hatásával kapcsolatos további jelentések és adatok látnak majd napvilágot, tovább bővítve a kohéziós politika eredményeit igazoló tényanyagot. A Regionális Politikai Főigazgatóság a politikaformálókat, a tudományos közösség képviselőit és a nagyközönséget is felhívja az ezzel kapcsolatos vita és kutatások továbbfolytatására.

TOVÁBBI INFORMÁCIÓKAT ÉS AZ ÉRTÉKELÉSEKET AZ INFOREGIO WEBOLDAL ALÁBBI CÍMÉN TALÁLJA:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado2_en.htm