

FABRIZIO BARCA

Dr. Fabrizio Barca az olasz gazdasági és pénzügyminisztérium főosztályvezetője.



Barca az Európai Bizottság különleges tanácsadójaként dolgozik, politológiát oktat egy párizsi egyetemen, valamint sokat írt a vállalatirányításról és az olasz történelemről.

A kohéziós politika jövőjéről elkészített jelentésében ezt a politikát térségspecifikusként jellemezte. Ha ebből indulunk ki, hogyan erősíthetjük a kohéziós politikát azáltal, ha integrált módon közelítünk a politikai döntéshozatalhoz? Van-e kapcsolat a politikai döntéshozatal e két szemlélete között?

A „térségspecifikus” szemléletmód olyan politikai stratégiát jelent, amelynek célja a fejlődésnek (az adott térséghez képest) kívülről történő ösztönzése a fennálló környezethez igazított lépések révén. A különféle ágazati intézkedések közötti integráció – a szerződések, a többszintű irányítás, valamint a partnerségi rendszerek mellett – a térségspecifikus politikai döntéshozatal egyik eleme.

Az integrációhoz térségspecifikus szemlélet szükséges, mert különféle ágazati intézkedéseket kizárólag helyi szinten lehet integrálni. Létezhet ugyan ágazati együttműködés a szövetségi állam, a nemzet vagy a régió fővárosában is, de az ott megvalósuló integráció csupán elméleti jellegű. Csak az egyes projektek szintjén vehetők figyelembe az adott helyszín sajátosságai és ismerhető fel az, hogy – mondjuk – egyszerre négy különböző dologra van szükség a célunk eléréséhez.

A The Union and Cohesion Policy – Thoughts for Tomorrow (Az Unió és a kohéziós politika – Gondolatok a holnap számára) című cikkében különböző kihívásokat ismertet, amelyekkel szembe kell néznie az EU-nak, például természeti, gazdasági és társadalmi nehézségeket. El tudná mondani, hogy Ön szerint az ilyen problémák integrált megközelítése hogyan és miért lehet hasznos?

Ennek számos oka van, amelyek közül hármat szeretnék kiemelni. Az első ok az, hogy a szóban forgó kihívások természetüknél fogva térségspecifikusak. Mind az éghajlatváltozás, mind a migrációval kapcsolatos kihívások, valamint például ezzel összefüggésben az innovációs kényszer is olyan problémák formájában jelentkeznek, amelyek igazából csak helyi szinten válnak láthatóvá.

A második ok az előzőből következik. Ahhoz, hogy meg tudjunk birkózni a jelenlegi kihívásokkal, össze kell kapcsolnunk egymással a rutint és az univerzális, nem konkrét környezetekhez kötődő tudást azokkal az ismeretekkel, amelyekkel a helyi szinten tevékenykedő szereplők rendelkeznek. Szükség van a helyi szakértelemre is, és olyan megközelítésmódot kell alkalmaznunk, amelynek révén hozzá tudunk ehhez férni.

A harmadik elem az intézkedések megvalósításához kapcsolódik. Az USA-ban és Európában is megtanultuk: úgy lehet hatékony a politika, ha soha nem ámítjuk magunkat azzal, hogy végleges megoldást találtunk valamire. Nem léteznek végleges megoldások. Bármilyen hatékony is egy politika, nagyon gyorsan elveszíti hatékonyságát, ugyanis az emberek megtalálják a módját annak, hogy miként járhatnak túl az eszén. Tehát a politika megközelítésének, megoldásának és működtetésének a kulcsa a kísérletközpontú szemlélet; ezt olyan politikaként határozhatjuk meg, amely lehetővé teszi az emberek számára, hogy kísérletezzenek különféle megoldásokkal, és nyomon követhessék, bírálhassák azokat, valamint kifejezhessék beleegyezésüket vagy egyet nem értésüket. A kísérletközpontú szemlélet számára ugyancsak a térségspecifikus megközelítésmód jelenti a megfelelő politikai teret.

Beszélt annak fontosságáról, hogy világosan és explicit módon különbséget kell tennünk egyfelől a bevétel növelését és a növekedés ösztönzését célul kitűző, másfelől az egyenlőtlenségek csökkentését célzó politikai beavatkozások között. Nem ellentétes ez az integrált szemlélettel?

A fejlesztéspolitika céljai között egyaránt szerepel a méltányosság és a hatékonyság: egyfelől a társadalmi befogadás, amely az emberek jólétének többdimenziós vonatkozásait jelenti, másfelől pedig a kapacitások teljes kiaknázása, amely a hatékonyság szempontját képviseli. A kérdést tehát úgy tehetjük fel: „Nem igaz-e az, hogy a társadalmi befogadás megvalósulásának megghiúsulása magyarázatot adhat arra, hogy miért nem tudjuk teljes mértékben kiaknázni a meglévő kapacitásokat?”

Való igaz, hogy ahol gyengék az intézmények és a kapacitások, ott csak korlátozottan van lehetőség arra, hogy érvényesülni tudjanak az újítók; ehelyett a „régigárda” hajlamos megőrizni a pozícióit, és ez intézményi stagnálást eredményez.

A térségspecifikus politika – amennyiben helyesen alkalmazzák – változásokat eredményez az intézményrendszerben és az innovációra is kihat, de csak hosszú távon. Azonban (bár az okok azonosak lehetnek) a társadalmi befogadás

” Az integrációhoz térségspecifikus szemlélet szükséges approach. ”

javítása nem szükségképpen eredményezi egyszersmind a kapacitások javulását is, és ez fordított irányban is igaz. Túl régóta soroltuk a szociális teendőket a hatékonyságot érintő feladatok közé, azt állítva, hogy mindkettővel egyszerre tudunk foglalkozni. Ez azonban nem fedi a valóságot.

Továbbá – és ez még az előbbieknél is fontosabb – az sem igaz, hogy azok a beavatkozások, amelyek a legjobban tudnak kezelni egy problémát, egy másik kihívás megoldására is a legalkalmasabbak. Vegyünk egy konkrét példát: képzeljünk el egy olyan régiót, amelynek gondot okoz rossz oktatási rendszere, és regionális finanszírozási eszközöket készül befektetni az általa nyújtott oktatás színvonalának javítására. Ott van egyrészt a legjobb húsz, potenciálisan kimagasló tehetségű egyetemi hallgató, akiknek a képzését radikálisan fejleszteni kellene. A másik oldalon áll az a tény, hogy a diákok többsége végzettség nélkül, 16 évesen abbahagyja iskolai tanulmányait.

Mire fordítsuk egy ilyen helyzetben a pénzt? Ha a tudományos karrier tekintetében tehetséges fiatalokba, esélyeikbe és elgondolásaikba fektetünk be, ez rövid időn belül pozitív hatást gyakorol a kutatásra és az innovációra. Ezáltal fellendíthetjük régióink versenyképességét. Ha másfelől a pénzt az alacsony képzettségű, az iskolai tanulmányokat félbeszakító fiatalokra fordítjuk, a régióban zajló innovációért semmit sem teszünk, ellenben roppant mértékben hozzájárulunk a társadalmi befogadáshoz, ezek a fiatalok ugyanis két-három év múlva jobb állampolgárrá válnak, és mind saját maguk, mind környezetük számára hasznosabbak lesznek.

A fejlesztéshez mindkettő hozzátartozik, és a kohéziós politikának mindkét kérdéskörrel foglalkoznia kell, azonban mindkettőt világosan meghatározott, egymástól elkülönülő intézkedések révén kell kezelni, amelyeknek kimondottan vagy az egyik, vagy a másik célkitűzésre kell irányulniuk.

Van még egy okunk arra, hogy így járjunk el, ez pedig az eredmények elérésével függ össze. Ha azt állítjuk, hogy mindkét kérdéskörrel egyszerre foglalkozunk, a helyi szintű közigazgatási tisztviselők nem fogalmazzák meg kellően világosan a célkitűzéseiket. Ily módon kibújhatnak az eredményeik nyomon követése és ellenőrzése alól. Azáltal, hogy világosan megkülönböztetjük egymástól az egyes célokat, sokkal tisztábban láthatjuk, hogy mi történik.

Az értékelés jelenleg a figyelem középpontjában van. Az integrált politikai döntéshozatal nem nehezíti meg az értékelést?

Az őszinte válasz úgy hangzik, hogy „de, igen.” Az integráció nyomán nehezebb számszerűsített, alapos, kontrafaktuális értékelést készíteni a hatásokról, ugyanis a különböző ágazati beavatkozások integrálása definíció szerint azt jelenti, hogy az intézkedések többkomponensűek lesznek. Ahhoz, hogy egy nehézségekkel küzdő térségben javítsuk a gyermekek esélyeit, olyan csomagot célszerű összeállítanunk, amely kiterjed a tanítás minőségére, a gyerekek biztonságára mind az iskolában, mind az utcán, a mobilitásukra és így tovább.

A csomagok értékelése a következő problémát veti fel: sosem tudhatjuk, hogy a komponensek közül melyik működik; megkapjuk ugyan a választ, hogy a csomag működött, de azért tudni szeretnénk azt is, hogy pontosan miért és hogyan. Meg lehetett volna csinálni az egyik dolgot a többi nélkül is?

Tehát nagyobb a kihívás, de a kísérletközpontú szemlélet – amelynek alkalmazására lehetőség nyílik a térségspecifikus megközelítésmód keretében – megfelelő válasz, mert bátorítja a térségben élőkkel folytatott nyílt, őszinte párbeszédet. Olyan valós idejű, együttműködésen alapuló laboratórium, amelybe belefér a sikertelenség is.



BRIAN ROBSON

Brian Robson a Manchesteri Egyetem professor emeritusa.



A – Robson által 1983-ban alapított – Centre for Urban Policy Studies (CUPS, Várospolitikai Tanulmányok Központja) keretében kiterjedt kutatásokat folytatott a kormány számára a város- és regionális politika értékelése céljából.

Milyen hozzáadott értéket képvisel a regionális gazdasági fejlesztés integrált megközelítésmódja?

Az integráció két aspektusa is hozzájárulhat a gazdasági fejlesztés sikerességéhez. Az első a gazdaság különféle „tartományainak” összekapcsolása. A lakhatás, a közlekedés, a foglalkoztatás és a környezet minősége, valamint a társadalmi elemek egész sora mind kölcsönhatásban állnak egymással és kihatnak a gazdasági fejlődésre. Mindazonáltal adminisztratív okokból a kormányzati rendszerek kivétel nélkül különálló tartományokra vannak felosztva. Az ilyen rekeszek között a közös prioritások kialakítása sohasem könnyű feladat, mivel mindnek megvannak a saját céljai, prioritásai és költségvetései. Ennek ellenére fontos, hogy a regionális gazdasági fejlesztés kapcsán átlássuk, hogy ezek az intézményileg egymástól elkülönülő elemek miként hatnak egymásra. A munkaerőpiacok és a lakásingatlan-piacok közötti kulcsfontosságú kapcsolatok alapvetően meghatározzák a gazdaság szerkezetét. Ez fokozza a közlekedéspolitikai bevonásának szükségességét, amiben eddig nem minden tagállam volt sikeres.

A második hasznos szempont az, hogy a tér központi helyre kerül a napirenden. A gazdasági fejlesztés mindannyiunkat arra kényszeríti, hogy földrajztudóssá képezzük ki magunkat, és felismerjük a tér fontosságát. Nagy-Britanniában az angliai regionális intézmények előtt jelenleg az a feladat áll, hogy integrálniuk kell a korábban kialakított, egymástól elkülönülő, a térbeliség szempontját figyelmen kívül hagyó gazdasági stratégiákat olyan térbeli stratégiákkal, amelyek közé a lakhatáspolitikai is tartozik. Ez nem könnyű. Arra kényszeríti a politikai döntéshozókat, hogy ismerjék fel a leglényegesebb geometriai viszonyokat és gondosabban válogassák meg a befektetésekre vonatkozó prioritásaikat. A gazdasági és a térstratégia integrálása esetén nehéz kitérni a prioritások elől. Emellett így a figyelem ráirányul a város–régió geometria fontosságára is, amely felváltja a korábbi, körzeteken vagy hivatalosan meghatározott térségeken alapuló közigazgatási földrajzot. A város–régió egységek megfelelőbbek, ugyanis funkcionálisan kerülnek meghatározásra úgy, hogy ennek során figyelembe veszik a nagyvárosok vonzaskörzeteit is, amelyek posztindusztriális gazdaságaink motorjai.

Ha összehasonlítjuk egymással Liverpool és Manchester fejlődését, milyen szerepet játszott az eddigiekben az integrált szemlélet a városok versenyképességében?

A nagyvárosok versenyképességének témakörével megérkeztünk az integráció harmadik aspektusához, amely a magántőke, az állami szféra és az önkéntes szektor partnerségbe kovácsolása. Manchester ebben rendkívül nagy sikereket ért el. Olyan módját választotta új szerepe kialakításának, amelynek kapcsán az állami és a magánszektor közötti erős partnerségek egész sora kulcsszerepet játszott. A jelentős fejlesztések közül sokra olyan végrehajtó szervezetek vállalkoztak, amelyeket úgy alakítottak ki, hogy csak karnyújtásnyi távolságra legyenek az önkormányzattól, és mind az állami, mind a magánszektorhoz kötődő munkatársakat is bevonjanak. Az ilyen struktúrák jobban felkeltik a potenciális befektetők bizalmát a szükséges kereskedelmi logikával és a döntéshozatal sebességével kapcsolatban. Ennek a legdrámaibb példája az a testület volt, amelyet a központi terület újjáépítése céljából hoztak létre, miután azt bombamerénylet érte 1996-ban. Ebben az önkormányzat által kölcsönadott munkatársak és a magánszektorhoz kötődő ingatlanfejlesztők és befektetők egyaránt részt vettek. Az átalakított központ figyelemre méltóan rövid idő alatt készült el, és éppen olyan időpontban lendítette fel a kereskedelmi és irodahelyiségek kínálatát Manchester központjában, amikor egy, a városon kívül elhelyezkedő jelentős bevásárlókomplexumot is átadtak, amely egyébként alááshatta volna a városközpont vonzerejét a kereskedelem szempontjából.

Liverpoolban a gazdasági irányváltás csak a közelmúltban következett be, és sokkal kevésbé szilárd lábakon állt. Ez részben tükrözte a város kevésbé stabil, szétföredezett politikai irányítását. Politikusai közül sokan elleneztek a magántőkével való együttműködést, és csak kevés partnerséget alakítottak ki. Így azok a jelentős összegek, amelyek a városba áramlottak az 1. célkitűzésnek köszönhetően, csupán stagnálást eredményeztek, ugyanis különféle szereplők vetélkedtek egymással azért, hogy kihatásnak maguknak egy szeletet belőle. De ez ma már a múlté. Liverpool elkezdett új beruházásokat vonzani, és gazdasági kilátásai már kevésbé látszanak lehangolónak. Ha készen állt volna arra, hogy erősebb integratív partnerségekre támaszkodva alakítsa ki prioritásait, talpra állása már korábban bekövetkezhett volna, talán nem a recesszió kellős közepén került volna rá sor. Azonban nem érdemes túlzott jelentőséget tulajdonítani annak, hogy korábban nem hajtott végre integrációt. Mint minden más „zsákvárosnak”, úgy Liverpoolnak is gondot okoz földrajzi elhelyezkedése: Európával ellenkező irányba néz, ráadásul vonzaskörzete is korlátozott, ugyanis tengerparti fekvése miatt a város–régió egység csak 180 fokra terjed ki.

Az Ön véleménye szerint az európai regionális politikának egyszerűen az egyenlőtlenségek csökkentésére kellene összpontosítania, vagy a növekedésnek és a versenyképességnek is figyelmet kellene szentelnie?

Az helyes, hogy az egyenlőtlenségek mérsékelése áll a középpontban, de ezzel kapcsolatban az egyik nehézség az, hogy miként köthetjük össze a hátrányos helyzetű területeket a jobban prosperáló, versenyképesebb helyekkel. Ez bizonyos esetekben egyszerűen a fizikai hozzáférési lehetőségeken is múlhat, azaz hogy javítani kell a közlekedést a foglalkoztatási lehetőségeket kínáló területek felé; vagy lehet, hogy az emberek képességeit a helyi munkaadók szükségleteihez kell igazítani; de azt is jelentheti, hogy gazdagabb háztartásokat célszerű vonzani a kevésbé jómódú helyekre. Tehát a politika előtt álló kihívások egyike az, hogy a szegény térségeket össze kell kötnie a növekedést mutató területekkel, mégpedig több térbeli szinten: a helyi és a kistérségi szinten csakúgy, mint a régiókén. Túl sok város és régió tekinti magát szigetnek – ami talán érthető is egy olyan politikus szemszögéből nézve, akinek meg kell védenie a saját „kis birtokát” – ahelyett, hogy egy tágabb funkcionális térség részeként fogná fel magát. A szélesebb város–régió perspektíva ebben ismét segít. Például Anglia esetében a legésszerűbb stratégia bizonyos elszegényedett, egykor egyetlen ipari ágazatra támaszkodó városok számára az, ha megpróbálják újra felépíteni az ipari bázist ahelyett, hogy lakásokat és lakókörnyezetet hoznának létre, ahonnan az emberek a közeli nagyvárosokba ingázhatnak; így a helyi adókon keresztül, illetve a helyi árak és szolgáltatások pártolásával új potenciális bevételek beáramlása indulhat meg.

” A gazdasági és a térstratégia integrálása esetén nehéz kitérni a prioritások elől ”

Milyen példákat tapasztalt az olyan sikeres regenerálódásra, amely az integrált szemlélet érvényesítésének volt köszönhető?

Kelet-Manchester nagyszerű példa erre. Miután elvesztette nehézipari bázisát, a területen ínséges idők köszöntöttek be. Azonban a kormányzat által finanszírozott kezdeményezések sora, amelyekkel a város tudatosan ezt a területet célozta meg éveken át, lehetővé tette egy virtuális erőforrás-csomópont létrejöttét, amihez viszont különböző kormányzati ágaktól érkező pénzáramlásokra volt szükség. A terület ugyan még mindig küzd nehézségekkel, de figyelemre méltó változások is történtek.

A titkos hozzávalók között a következők említhetők: a tartósság – azaz a problémák ellen évtizedeken keresztül következetesen küzdöttek; a nagyságrend – 1000 hektárnál is nagyobb területről van szó, ennek köszönhetően a kérdés fokozott politikai jelentőséggel bír; a közösség részvétele – a tényleges helyi konzultáción és a közösség bevonásán nyugvó kezdeti program révén; az elkötelezettség – kompetens, állandó stábbal; valamint az átfogó jelleg – egyidejűleg foglalkoztak az állásokkal, az oktatással, a lakhatással, az egészségüggyel és a bűnözés problémájával.

” Az integrált megközelítés ma már nagyarányú konszenzust élvez, és széles körben alkalmazzák városi programokban Spanyolország több régiójában. Kéz a kézben jár a kohéziós politikai programozással. ”

Beatriz CORREDOR SIERRA
spanyol lakásügyi miniszter

Salford Quays városrész megújítása Greater Manchester megyében regionális finanszírozási források révén