

# ▶ A KOHÉZIÓS POLITIKA HOSSZABB TÁVÚ ÉS EGYMÁSRA ÉPÜLŐ EREDMÉNYEI

## AZ 1989-TŐL NAPJAINKIG TARTÓ IDŐSZAK ÉRTÉKELÉSE

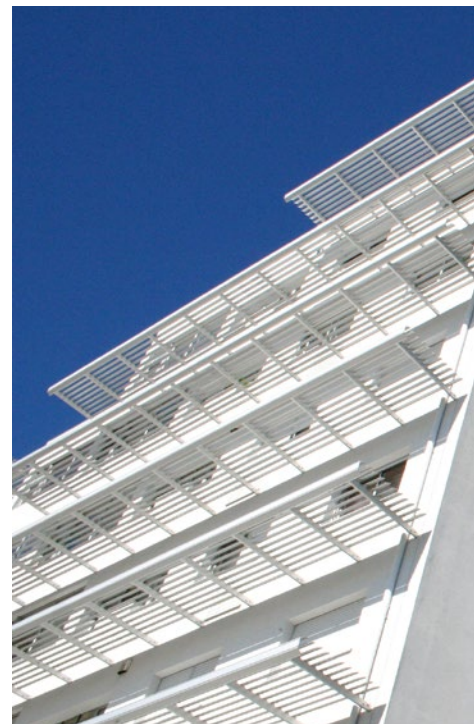
**A Bizottság a kohéziós politika új programidőszakára vonatkozó tervezés mellett megvizsgálta a kohéziós politika hosszabb távú eredményeit is.**

Egy nemrégiben elkészült kísérleti értékelés a kohéziós politika programjainak hosszú távú és egymásra épülő eredményeit vizsgálja az Európai Unió 15 régiójában, az 1989-től napjainkig terjedő időszakban. Emellett egy sor ajánlást tesz a későbbi fejlesztésekre vonatkozóan, és ebben alátámasztja a 2014-2020-as időszakra vonatkozó politika irányát.

Az értékelést az Európai Politikai Kutatóközpont (EPRC) a London School of Economics közreműködésével készítette. Mindegyik vizsgált régióra vonatkozóan elkészült egy végső jelentés, illetve egy részletes esettanulmány – ezek az Info-regio webhelyen közzé vannak téve.

### Főbb megállapítások

- ▶ Az akkor általános feltételezéssel összhangban a kevésbé fejlett régiókban a legtöbb korai stratégia az infrastruktúra építésére koncentrált abban a hiszemben, hogy ez majd növekedéshez vezet. Számos esetben jelentős előrehaladást értek el, ugyanakkor előfordult, hogy túltervezték a kapacitásokat, és nem elég figyelmet fordítottak a hosszú távú karbantartásra. A későbbi évek során – 2000-től kezdve – nagyobb figyelmet kapott a humántőkébe, az innovációba és a magánszektorba történő befektetés.
- ▶ Számos stratégiában túlnyomó hangsúlyt kapott a turizmus, és az infrastrukturális beruházások hozzásegítették ezeket a régiókat a turisztikai számok növeléséhez. Ugyanakkor az értékelés azt a következtetést vonja le, hogy a turizmus általában nem elég ahhoz, hogy a növekedés jelentős forrásaként funkcionáljon.



▶ Számos régió ruházott be a társadalmi kohézió területén, de az ilyen beruházások hosszú távú fenntarthatósága növekedés hiányában megkérdőjelezhető.

▶ A fejlettebb régiók közül számos esetben jelentkeztek szerkezetváltási problémák. A korábbi években több régió folytatta a beruházásokat a hagyományos, kevés ismeretet igénylő vállalászási területeken, és csak a későbbi programidőszakokban kezdtek beruházni az innovációba és az oktatásba. Egyetlen programidőszakban nem lehet szerkezetváltást elérni.

### A regionális igények és problémák kezelése az idő előrehaladtával

A 80-as évek végén a fő igényeket az jelentette, hogy nem megfelelő szintű volt a fejlettség az összes gazdasági, szociális és környezetvédelmi mutató tekintetében, túl ritka vagy perifériára szorult volt a népesség; a központilag tervezett gazdaságból történő átmenet, illetve mezőgazdasági vagy hagyományos ágazati specializációk miatt gyengék voltak a gazdasági alapok, valamint a térbeli és munkaerőpiaci egyenlőtlenségek negatív hatásokat okoztak.

Az idő múlásával egyes régiók le tudták győzni a kezdeti kihívásokat, másoknak ez kevésbé sikerült. A legnagyobb előrelépést az alapszintű közszolgáltatások infrastruktúrája, a közlekedés, illetve az alapvető közszolgáltatások nyújtása szempontjából sikerült elérni. A különféle igények közül a politikával szemben a legtartósabb és legnagyobb ellenállást a magánszektor K+F tevékenységének alacsony szintjével kapcsolatban kellett leküzdeni.



Portugália Norte régiójának Vila d'Este lakónegyede az ERFA finanszírozásának köszönhetően nagyobb felújításon esett át. Nem csupán az energiahatékonyságot növelő szerkezeti beavatkozások történtek, hanem az esztétikai megújulás is vonzóbbá tette a környezetet a lakók és a látogatók számára egyaránt.

## ÉRTÉKELT RÉGIÓK

Kevésbé fejlett:

Szász-Anhalt (DE); Ditikisz Eladász (EL); Galícia (ES); Andalúzia (ES); Campania (IT); Norte (PT)

Kevésbé fejlett 1989-ben, de mostanára fejlettebb:

Írország; Nord-Pas de Calais (FR); Basilicata (IT); Burgenland (AT); Algarve (PT); Itä-Suomi (FI)

Fejlettebb:

Észak-Rajna–Vesztfália (DE); Aquitania (FR); Északkelet-Anglia (UK)

Egyes régiók a 80-as évek végén úgy döntöttek, hogy a hozzáférhetőség és a kommunikáció jelenti a valódi mögöttes szükségletet, és ennek megfelelő prioritást adtak ezeknek a területeknek, ezek a döntések azonban alábecsülték, hogy mennyire fontos a régiók termelés-szerkezetének átalakítása.

A kevésbé fejlett régiók általában széles ívű stratégiákat alakítottak ki, amelyek az infrastruktúrára, a humántőke fejlesztésére és a vállalkozásra koncentráltak. Ez így maradt a vizsgált időszak egészében, de a 2000 és 2006 közötti időszakban nagyobb hangsúlyt kapott a versenyképesség, illetve a K+F+I (kutatás-fejlesztés és innováció).

A fejlettebb régiók több lábon álló stratégiákkal rendelkeztek, amelyek középpontjában a vállalkozásfejlesztést keresleti és kínálati alapú támogatások keveréke, a klasztereket, az új vállalkozásokat célzó eszközök együttese, valamint a vállalkozások egyéni támogatása állt, de progresszív módon fokozódott bennük a K+F és az innováció jelentősége is.

A programhatóságoknál továbbra is fejleszteni kell azokat a képességeket, amelyek révén reális célokat tudnak meghatározni, illetve azonosítani tudják az időben történő végrehajtás módszereit. Általános nehézséget okozott a célok megbecslése, és ez kapcsolódott a programok beavatkozásaiból a korábbi időszakokban elért eredmények ismeretének hiányához – e mögött a monitoring rendszerek által biztosított információk ingadozó minősége és az átfogó ex post értékelések hiánya volt.

### A kohéziós politika eredményei

A hatékonyság jobb volt a nagyszabású fizikai infrastruktúrális beruházások, a környezetvédelmi fejlesztések, illetve a helyi vállalkozási és innovációs infrastruktúra esetében.

A régiók számára nehézséget okozott a szerkezetátalakítás, a vállalkozások támogatása, az innováció és a közösség fejlesztése. A politika hasznos volt azonban a regionális igények hosszú távú kielégítése szempontjából.

A 15 régió eltérő mértékben volt sikeres a fejlesztési kihívások teljes skálájának kezelésében, és ez részben a korlátozott hatókörű programok természetes végeredménye, részben az összes igényterület kezelésének nehézségéből ered. Ez ugyanakkor felveti a programok egymást kiegészítő (és egymásra épülő) jellegének, illetve a szélesebb értelemben vett helyi közpolitikákba való illeszkedésének kérdéseit.

A kohéziós politika általános átalakító hatást tett lehetővé **Írországban**. A pozitív gazdasági átalakulás az ország gazdaságának a szélesebb, globális piacokba való integráltságához volt kapcsolható. Ez kihatással lehetett a megvalósult pozitív változások tartósságára, mivel az ország a gazdasági válság által érintett globális gazdasági hálózatokba volt integrálva, valamint saját aktuális gazdasági nehézségekkel is küszködik.

A régiók egy másik csoportjában (**Algarve, Andalúzia és Galícia**) a kohéziós politika a regionális gazdaság átalakulását érte el. Ezt tükrözi a GDP felzárkózása az EU többi részéhez, valamint látszik a javuló munkaerő-piaci mutatókban is, ugyanakkor a tények azt mutatják, hogy a régiók hosszú távú fejlődési kilátásait és ellenálló-képességét nem sikerült fenntartható módon befolyásolni. Ezekben a régiókban a kohéziós politika segítségével jelentős mértékben fejlődött a regionális infrastruktúra, valamint a közszolgáltatások nyújtása. Ugyanakkor a gazdasági átalakulás nagymértékben a turizmuson és a szolgáltatásokon alapult, miközben a termelékenység és a nagy hozzáadott értékű képviselő klaszterek fejlődése a regionális gazdaságok olyan szegmenseire korlátozódott, amelyek

Az Aerópolis repülőgép-ipari technológiai park, az innovációs és vállalkozásfejlesztési ösztönzőprogram részese a spanyolországi Andalúziában.



Az Ion Channel Biotechnology Centre Írország északi határ régiójában.



a regionális bruttó hozzáadott érték és foglalkoztatás szempontjából viszonylag csekély hányadot képviselnek.

A legtöbb régióban – ilyen [Aquitania](#), [Basilicata](#), [Campania](#), [Ditkisz Eladász](#), [Norte](#) és [Szász-Anhalt](#) – a kohéziós politika bizonyos területeken elősegítette az átalakulást, ugyanakkor nem ért el határozott szélesebb körű hatást a növekedés és a foglalkoztatás szempontjából (kivéve Basilicata esetében), és jelentősebb igények maradtak kezeletlenül.

A fennmaradó régiókban – [Burgenland](#), [Észak-Rajna-Vesztfália](#), [Északkelet-Anglia](#), [Itä-Suomi](#) és [Nord-Pas-de-Calais](#) – a kohéziós politika pozitív hatással volt a szélesebb értelemben vett fejlesztési tényezőkre, és konkrét területeken elősegítette a változást, de (tekintettel a beavatkozás korlátozott mértékére) nem volt képes döntő változását előidézni a régiók problémái szempontjából, és nem eredményezett nagyobb átalakulást a gazdaságukban sem.

## Következmények a kohéziós politika jövője szempontjából

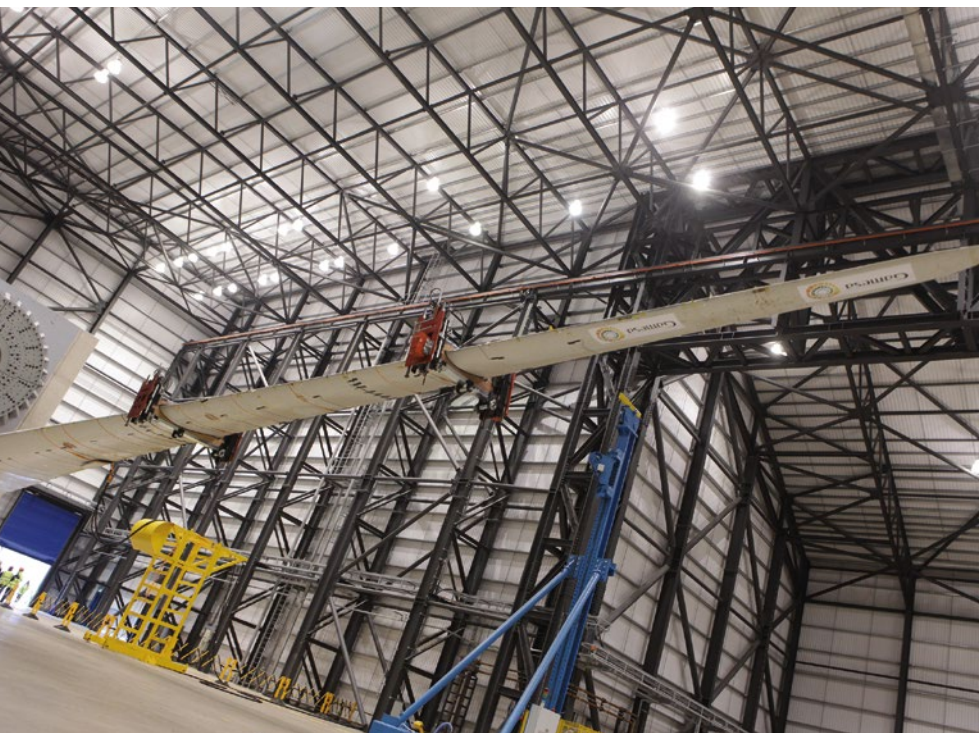
A tanulmány egyértelműen alátámasztja a 2014 és 2020 közötti időszak kohéziós politikájának irányát, különösen a feltevésség, az új eredményközpontúság, illetve a kapacitásfejlesztés elősegítése szempontjából. Ezek olyan területek, ahol a tanulmány megállapításaiból kiderül, hogy a programok egymást követő generációi bizonyultak elégtelennek.

## A programok kialakítása

Mindegyik esettanulmány hangsúlyozta, hogy milyen értéket jelent, ha stratégiát dolgoznak ki, amely tartalmazza a regionális igények és kihívások elemzését, a jövőkép meghatározását, illetve egy olyan részletes, többéves fejlesztési tervet, amely világosan meghatározza azokat a célkitűzéseket, amelyek mellé oda sikerült állítani a megfelelő partnereket. Konkrét tanulságok:

- ▶ **A forgatókönyv alapú gondolkodásmód bevezetése** – A régióknak el kell végezniük a stratégiai tervezést, a régió aktuális és várható igényeinek kutatását, hogy azonosítani tudják azokat a potenciális lehetőségeket, amelyek a célzott támogatás révén megvalósíthatóak.
- ▶ **Tartalékterv beépítése** – A stratégiáknak rugalmasnak kell lenniük, hogy meg tudjanak birkózni a külső megrázkódtatásokból vagy váratlan lehetőségekből adódó igényváltozásokkal.
- ▶ **A versenyképesség hosszú távú megközelítése az ellenálló-képesség biztosítása érdekében** – Számos régió esetében kritikus fontosságú, hogy gazdasági bázisuk változásához kapjanak támogatást, és így ellenállóbbá tudjanak válni a gazdasági megrázkódtatásokkal szemben. Bár az infrastruktúrára továbbra is szükség lehet, és a turizmus támogatása a lemaradt régiók számára középtávon hasznos válaszlépés volt, a régióknak inkább olyan projektekre kellene koncentrálniuk, amelyek a vállalkozási képességeket és az innovációt fejlesztik.
- ▶ **Reális tervek** – A régióknak reálisnak kell lenniük az idő tervezése szempontjából, és fel kell ismerniük, hogy a változáshoz

Szélturbina-tesztüzem, Északnyugat-Anglia, Egyesült Királyság.



Az „Art on Chairs” projekt, a RegioStars 2014 verseny döntőse (Norte, Portugália).



egynél több programciklus is szükséges lehet (ezért van szükség a folytatóságára), és hogy ne legyenek túl ambiciózusak azzal kapcsolatban, hogy egyetlen programon belül mit lehet elérni, különösen, ha az adott program korlátozott forrásokat tud csak biztosítani.

- ▶ A tervezésnél fel kell használni a régióban megvalósuló más beruházási programokkal kapcsolatos ismereteket.

## Stratégiai tervezés

A regionális hatóságoknak és a tagállamoknak megfelelő ráfordításokkal meg kell teremteniük a stratégiai fejlesztés képességét, hogy a programhatóságoknál megvalósulhassanak a következők:

- ▶ hosszú távú gondolkodás;
- ▶ a stratégiai lehetőségek kommunikálása és nyílt megvitatása az érintettekkel;
- ▶ a kohéziós politikán keresztül megvalósuló erőfeszítések hosszú távú jellegének szükségszerűségét fel kell ismerniük, és a kohéziós politikai hétéves ciklusának tervezését be kell illeszteniük a szélesebb regionális stratégiákba;
- ▶ el kell fogadni, hogy a regionális körülmények és igények váratlanul változhatnak, így a programoknak reagálniuk kell a változásokra; valamint
- ▶ rögzíteniük kell a gazdasági fejlődés különböző oldalait, meg kell teremteniük a többi politikával és kiadási programmal való interakciót.

## Eredményközpontúság

Az egymást követő programidőszakokban a programokat gyakran úgy állították össze, hogy konkrét projektek vagy projekt típusok számára a finanszírozás lehívásának eszközei legyenek. Gyakran csupán lazán kapcsolódtak a növekedésre vagy a régió felzárkózására vonatkozó jövőképhez, vagy nem voltak világosak a tekintetben, hogyan lehet megvalósítani a célkitűzéseiket. Világos, hogy a célokat úgy kell meghatározni, hogy a kimenetelhez képest kialakítható legyen a beavatkozás logikája. Ami még ennél is fontosabb, hogy mindezt egy olyan fejlesztési modellbe kell beépíteni, amelyből világosan látszik, hogyan működik a regionális gazdaság, és ebbe hogyan „illenek” bele a fejlesztési formákon, trendeken és tényezőkön keresztül az európai uniós finanszírozású beavatkozások.

A régióknak a programok eredményközpontúságának fejlesztése érdekében olyan programtervezési megközelítéseket kell kialakítaniuk, amelyek mögött világosan látszanak a mögöttes fejlesztési elméletek. Ehhez a politikával kapcsolatban új gondolkodásmód szükséges. Az ex post értékelésnek rutintevénységgé kell válnia a programhatóságok számára, mintegy kiegészítve a Bizottság által elvégzett feladatokat. Emellett az értékelés fókuszának a pénzügyi és eljárási szempontok helyett a hatékonyság és a hatás felé kellene elmozdulnia.

### TOVÁBBI INFORMÁCIÓ

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/evaluations/index\\_en.cfm#15](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm#15)