



KENGYEL ÁKOS

Regionális támogatások és a kohézió korlátai az Európai Unióban

A strukturális alapok és a Kohéziós Alap keretében nyújtott támogatások egyre nagyobb részesedést érnek el a közös költségvetésben, ugyanakkor az Európai Unió még mindig csak a tagországok összesített GDP-jének 0,43 százalékát fordítja a kevésbé fejlett, illetve strukturális gondokkal küzdő régiók szerkezetváltásának elősegítésére, versenyképességük növelésére és ezáltal felzárkóztatásukra. A maastrichti szerződés értelmében a tagországok közötti kohézió erősítése elsődleges feladattá vált, de sok tényező ez ellen hat. Az EU-támogatások várható hatásainak elemzése és a kedvező folyamatok kialakulását nehezítő tényezők vizsgálata számos tanulsággal szolgálhat a csatlakozás előtt álló kevésbé fejlett országoknak is.*

A regionális gazdaságtan elméletei komoly érveket sorolnak fel amellet, miért koncentrálnak a fejlett gazdasági tevékenységek egyes régiókban. A magyarázatok között szerepel a *méretgazdaságossági előnyök* kihasználása, az ún. *agglomerációs előnyök* kiaknázása, a *munkaerő-megosztás*, a kedvező munkaerő-piaci jellemzők és a tudás felhalmozódásából származó *külső gazdaságosság*, illetve *innovációs vezető szerep* megléte. A feldolgozóipari tevékenységek szétterjedése mellett is szólnak érvek: *új térbeli munkaerő-megosztás alakul ki*, szállítási és távközlési hálózatok épülnek ki a periferikus fekvésű régiókban, míg a központi régiók telítettek és túlzásfoltak.

Az EU-szintű regionális politika mellett szóló legfontosabb érv, hogy a gazdasági integrációból származó jóléti nyereségek szétterítéséhez aktív eszközökre van szükség. Nem biztos ugyanis, hogy a piaci erők szabad érvényesülése esetén az integrációból származó előnyök minden régióban érzékelhetővé válnak. (Sőt, ennek éppen az ellenkezője valószínű.) Az EU regionális politikájának stratégiai célja a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése, ami az Európai Uniót létrehozó szerződés szerint a „... különböző régiók közötti eltérések csökkentését ...” (130a cikk) és a „... gazdasági és társadalmi fejlődés ösztönzését...” (b cikk) jelenti. Ennek két fő eszköze, illetve területe az EU szociális és regionális politikája. Az utóbbi a kedvezőtlenebb helyzetű régiók versenyképességét igyekszik növelni, míg az előbbi a munkavállalók jogainak erősítését és harmonizálását tekinti fő feladatának. Lényeges, hogy a kohéziót előmozdító intézkedéseket a beavatkozásnak tett *engedménynek tekintik*; az általános elv a piac erőinek érvényesülése.

* Jelen tanulmány a szerző Regionális politika és kohézió az Európai Unióban című Ph. D. disszertációja alapján készült.

A közös regionális politika

Az Európai Unió közös regionális politikájának célja a régiók közötti fejlettségi különbségek mérséklése, a szerkezetváltás és a sikeres felzárkózás elősegítése. Az e célt szolgáló ún. *strukturális alapok* fokozatosan alakultak ki az integrációs folyamat előrehaladása során. Az *Európai Regionális Fejlesztési Alap* (ERDF) 1975. évi létrehozása volt az első elismerése a közösségi szintű regionális politika szükségességének. Az alap fő célja a regionális egyenlőtlenségek kezelése (130c cikk), eredeti feladata az agrárszektor túlsúlya, az ipari szerkezetváltás és a strukturális munkanélküliség miatt fennálló egyenlőtlenségek mérséklése volt. Az EU regionális politikáját szolgálja az a két alap is, melyeket még a Római Szerződés alapján állítottak fel. Az egyik, az 1960-ban létrehozott *Európai Szociális Alap* (ESF), a másik az 1970 óta működő *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap* (EAGGF) *orientációs osztálya*. Az Európai Szociális Alap fő célja a foglalkoztatottság elősegítése, a foglalkoztatottak térbeli és szakmai mobilitásának növelése. Az alap eleinte az átképzés területére koncentrált, majd az 1970-es évek közepétől a hagyományos iparágak hanyatlása miatt növekvő munkanélküliség kezelése került előtérbe; elsősorban a tartósan munka nélkül maradók és a fiatal munkanélküliek képzése vált fontossá. Az agráralap orientációs osztálya a mezőgazdaság modernizálását, a termelési eljárások fejlesztését támogatja a szerződés 40(4) cikke szerint.¹

E három strukturális alap egészült ki 1993-ban a *Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközzel* (FIFG, 2080/93) és a *Kohéziós Alappal* (CF, 792/93, 1164/94). A Kohéziós Alap fő célja, hogy a „legszegényebb” négy tagországot (Írországot, Spanyolországot, Portugáliát és Görögországot) is képessé tegye a gazdasági és monetáris unióban való részvételhez előírt kritériumok teljesítésére. Kiemelt szerepet kap a szállítási útvonalak, a távközlési hálózatok és az energiarendszerek kiépítése és fejlesztése. A strukturális alapok mellett az Európai Unió regionális politikáját szolgálja az Európai Beruházási Bank (EIB) tevékenysége is.

A *strukturális politikák területe* mind a tagállamok számának gyarapodásával, mind az integráció mélyülésével *fokozatosan szélesedett*, mivel mindkét folyamat következtében növekedett a regionális problémák nagysága, és változott jellegük is. A regionális politikában azonban igazi fordulatot az 1986-ban elfogadott *Egységes Európai Okmány* hozott; nyilvánvaló volt ugyanis, hogy a tervbe vett egységes belső piac kiépülése komoly nehézségeket okozhat a gyengébb tagállamoknak. A Római Szerződést kiegészítették a gazdasági és szociális kohézióról szóló címmel, a 130a–130e cikkekkkel, így a regionális politika bekerült a közös politikák közé. *Elhatározták, hogy a regionális politika hatékonyabbá tétele érdekében jobban koordinálják a különböző alapok tevékenységét, és az egymástól független projektek helyett inkább átfogó programokat támogatnak*. A Bizottság reformjavaslata eredményeként a Tanács 1988 júniusában és decemberében elfogadta a strukturális alapok működését szabályozó 2052/88, valamint 4253–4256/88 számú rendeleteket, amelyek 1989-ben léptek életbe. E reform alapján alakították ki az 1989-től 1993-ig tartó időszakra vonatkozó támogatási programokat. A működés során szerzett tapasztalatok alapján 1993 júliusában a Tanács módosításokat fogadott el (2080–2085/88), s az 1994-től 1999-ig terjedő időszak támogatásait e rendelet alapján osztották el.

¹ Az árak garantálását biztosító osztály és az orientációs osztály között eredetileg tervezett 2:1 arány nem valósult meg, jelenleg az orientációs kiadások alig érik el az agráralap költségeinek 7 százalékát.

Támogatási célkitűzések

Az 1988 júniusában elfogadott keretszabályozás (2052/88) a strukturális alapok elé öt célkitűzést állított, melyeken kisebb változtatásokat hajtottak végre (2081/93), és a legújabb bővüléshez kapcsolódóan 1995-től egy hatodikkal egészítették ki (a Tanács 95/1. számú döntése). A konkrét célkitűzések mellett léteznek az ún. *közösségi kezdeményezések*, amelyek az EU Bizottságának javaslatai több tagországot érintő programok megvalósítására.

Az 1. és a 2. célkitűzés az 1993-as módosítások után is változatlan maradt. Az 1. a fejlődésben elmaradt régiók fejlődését és strukturális alkalmazkodását, a 2. a hagyományos iparágak hanyatlása által súlyosan érintett régiók átalakulását támogatja. Az eredeti 3. és 4. célkitűzést összevonták, és a jelenlegi szabályozás szerint ez a harmadik célkitűzés, amely a tartós munkanélküliség elleni küzdelmet és a 25 év alatti fiatalok munkaerőpiaci integrálását hivatott segíteni. Új 4. célkitűzést határoztak meg, amely az iparban és a termelési eljárásokban bekövetkezett változásokhoz kapcsolódóan segíti a foglalkoztatottak átképzését. Az 5. célkitűzés *a)* pontja alapján továbbra is a mezőgazdaság szerkezeti átalakulásának felgyorsítását támogatják, de emellett a halászat területén végrehajtott modernizáció és szerkezetváltás elősegítése is bekerült a célok közé. Az 5. célkitűzés *b)* pontja változatlanul a vidéki körzetek fejlesztését támogatja. Az új 6. célkitűzés az alacsony népsűrűségű északi területeknek nyújt támogatást.

A strukturális alapok által nyújtott támogatások az EU-országok lakosságának mintegy 40 százalékát érintik. Az 1989 és 1999 közötti időszakban a strukturális alapokból származó támogatások csaknem kétharmadát az 1. célkitűzés szolgálatába állították, az 1994-től 1999-ig terjedő időszakban ez az arány a periódus végére eléri a 70 százalékot (Europäische Kommission [1995]). E régiók megkülönböztető jellemzője, hogy *a támogatás igénylése előtti három évben az egy főre jutó jövedelmük nem éri el az EU-átlag 75 százalékát* (2052/88, 2081/93), magas a munkanélküliség, jelentős az alacsony termelékenységű agrárszektortól való függőség, ami sokszor különösen rossz fizikai feltételekkel párosul (mint például hegyes vidék vagy alacsony minőségű termőföld). Három ország teljes területe e csoportba tartozik: Görögorszáé, Írorszáé és Portugáliáé. 1989 és 1993 között e három országon kívül még öt ország rendelkezett az első célkitűzés alapján támogatásra jogosult területekkel. Nagy-Britanniában az északír terület; Olaszországban a Mezzogiorno (Abruzzi, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Apulia, Sardinia, Szicília); Spanyolországban az ország területének több mint háromnegyede, lakosságának pedig 58 százaléka, az ország 17 régiójából 10 (Andalúzia, Asturias, Castile–Leon, Castile–La Mancha, Ceuta–Melilla, Valencia, Extremadura, Galicia, Kanári-szigetek, Murcia); Franciaország esetében Korzika és a tengerentúli területek. Az első célkitűzés alapján támogatásra jogosult területek listája 1994-től néhány újabb régióval bővült, az olasz Abruzzi pedig csak 1996 végéig kerülhetett be a jogosultak közé. Az új régiók között szerepel a belgiumi Hainaut; a holland Flevoland; az öt új német tartomány és Kelet-Berlin; a franciaországi Valenciennes, Douai és Avesnes; a brit Merseyside, a skót felföldek és szigetek; valamint a spanyol Cantabria (2081/93).

A hanyatló ipari régiók átalakítására vonatkozó 2. célkitűzés alapján azok a régiók jogosultak támogatásra, amelyekben a munkanélküliek aránya a pályázat benyújtását megelőző három évben meghaladta az EU-átlagot, az iparban foglalkoztatottak aránya 1975 óta minden évben az EU-átlag szintjén vagy afelett volt, és az ipari tevékenység érzékelhető visszaesése tapasztalható. Ez a célkitűzés a nyersanyag-feldolgozáson alapuló hagyományos iparágakkal rendelkező régiók szerkezetváltását próbálja meg elősegíte-

ni.² A támogatott területek – az 1. célkitűzés által már teljesen lefedett három ország kivételével – mindegyik tagországot érintik; Nagy-Britannia részesedése a legnagyobb. A támogatásra jogosult területeken összesen 53,2 millió ember él, az EU lakosságának 15 százaléka. A legfontosabb feladatok közé tartozik az új ipari és kereskedelmi tevékenységek kifejlődésének előmozdítása, új vállalkozások (mindenekelőtt kis- és közép-vállalkozások) alapításának segítése tanácsadó- és szolgáltatóközpontok felállításával, a környezet helyreállítása, a K+F támogatása, az egyetemek és az ipar közötti együttműködés erősítése, a szállítási infrastruktúra fejlesztése.

A 3. célkitűzés keretében *a munkanélküliség elleni küzdelem és a fiatalok elhelyezkedési lehetőségeinek javítása* fogalmazódik meg, a 4. célkitűzés alapján pedig *a munkaerőpiacnak a gazdasági szerkezet átalakulásához való alkalmazkodását* támogatják. E kérdéskör azért érdemel megkülönböztetett figyelmet, mert az *1970-es évek közepe óta a munkanélküliség magas szintje tartósan bizonyult*, sőt egyes időszakokban – mint ahogyan az 1990-es évek első felében is – tovább emelkedett. A problémát súlyosbítja az a tény, hogy a legalább egy éve állástalanok aránya folyamatosan nő, *a fiatal munkanélküliek aránya kétszerese az átlagos értékeknek*, és fokozódott egyes társadalmi csoportok munkaerő-piaci marginalizálódása.³ Az EU e három probléma orvoslására kívánja összpontosítani az Európai Szociális Alap keretében nyújtott támogatásokat.

A mezőgazdasági térségek fejlesztésére irányuló 5. célkitűzés egyrészt (a) a mezőgazdaság, az erdészet és a halászati *modernizációját és szerkezeti átalakulását* támogatja – például a húsiparban az EU egészségügyi normáinak megfelelő feldolgozóüzemek kialakításával, a gabonaiparban a raktározási és szárítási feltételek megteremtésével, a zöldségágazatban pedig a csomagolás területén. Másrészt (b) *a vidéki térségek támogatása* fogalmazódik meg, olyan elmaradott agrár régiók esetében, amelyek már nem jogosultak az első célkitűzés alapján nyújtott segítségre. A jogosultság alapja a mezőgazdaságban foglalkoztatottak magas aránya, az alacsony agrárjövedelem és egy főre jutó GDP (2052/88, 2081/93). Ilyen régiókban mintegy 16 millió ember él, s ezen – elsősorban francia és német – térségek 5 százalékkal részesednek a strukturális alapokból folyósított összes támogatásból.

A strukturális alapok feladatai

Az 1988-ban elfogadott és 1993-ban kiegészített szabályozás szerint – a Római Szerződés 130c cikkével összhangban – *az Európai Regionális Fejlesztési Alap* legfontosabb feladata az 1. és a 2. célkitűzés alapján támogatott régiók segítése, emellett részt vállal az 5. b) célkitűzés megvalósításában is. Támogatást nyújt termelőberuházásokhoz; az érintett régiók fejlődését, illetve átalakítását elősegítő infrastruktúra megteremtéséhez vagy

² Ezek a régiók negyven évvel ezelőtt még az európai gazdaság „tartóoszlopainak” számítottak, mára a szénbányák termelésük 57 százalékát, foglalkoztatottjaiknak pedig 82 százalékát elvesztették, a vas- és acéliparban 60 százalékkal csökkent a foglalkoztatottak száma (*European Commission* [1992]). Más hagyományos szektorokban is hasonló tendenciák figyelhetők meg: az elmúlt másfél évtized alatt a hajógyártásban és a textiliparban is felére csökkent a foglalkoztatottak száma. A nehézségek következménye hasonló a számottevő mezőgazdasággal rendelkező régiókban tapasztaltakhoz: a munkanélküliség kétszerese az EU-átlagnak, jelentős az elvándorlás és a jövedelmek drasztikusan – mintegy 30 százalékkal – az EU-átlag alá estek.

³ Általában ezek a problémák jobban érintik a déli tagországot és Írországot, mint a többi államot. Az Európai Unióból származó támogatás azért is játszik kiemelkedő szerepet ezekben az országokban, mert a költségvetési nehézségeik miatt általában nincs elegendő forrás az oktatás és képzés fejlesztésére, másrészt nem is igen rendelkeznek a képzési programokat segítő nemzeti támogatási rendszerekkel. Sok esetben az EU-támogatás volt az elindítója az átképzési „infrastruktúra” megteremtésének.

korszerűsítéséhez; valamint olyan módszerekhez, amelyek belülről ösztönzik a fejlődést (4254/88, 2083/93).

Az infrastrukturális beruházások területén:

- az 1. célkitűzés alapján támogatott régiókban a strukturális alkalmazkodást és a gazdasági potenciál növelését szolgáló beruházásokhoz járul hozzá, de a szerkezetváltást elősegítő egészségügyi és oktatási fejlesztéseket is támogatja; emellett hozzájárul az ún. transzeurópai közlekedési, távközlési és energiahálózatok kiépítéséhez és fejlesztéséhez;

- a 2. célkitűzés alapján támogatott régiókban olyan beruházásokhoz nyújt segítséget, amelyek a hanyatló ipari körzetek regenerálódását segítik elő, beleértve a városi belső kerületek korszerűsítését;

- az 5. b) célkitűzés alapján támogatott területeken a mezőgazdaságon kívüli munkahe-lyek teremtését közvetlenül szolgáló beruházásokat segíti.

A regionális gazdasági potenciál növelését elősegítő helyi fejlesztési kezdeményezéseket és a közép- és kisvállalkozásokat támogatja az alábbi tevékenységek kialakításában:

- a vállalatok szélesebb körében felhasználható vezetési, tanácsadási és piackutatási szolgáltatások nyújtása;

- a technológiaátadás finanszírozása, információgyűjtés és -terjesztés, innovációk bevezetésének finanszírozása;

- a vállalatok tőkepiachoz történő hozzáféréseinek elősegítése garanciavállalással vagy tőkerészesedés útján;

- közvetlen beruházási segélyek nyújtása.

Az *Európai Szociális Alap* elsőrendű feladata, hogy az EU egész területén támogassa a foglalkoztatottság fenntartását – a tartós munkanélküliség leküzdését és a fiatalok munkába állását – elősegítő képzési programokat. E képzési programok egyrészt egy vagy több munkakör betöltéséhez alkalmas képzettséget adnak, másrészt a kis- és középvállalkozások működéséhez szükséges új termelési, illetve vezetési ismereteket nyújtanak (4255/88, 2084/93).

A szociális alapnak az 1., a 2. és az 5. b) célkitűzések alapján támogatott régiókat is segítenie kell. Ezért az alap

- a foglalkoztatás biztonságát elősegítő és új foglalkoztatási lehetőségek megteremtését szolgáló programokat támogat, melyeket munkanélkülieknek, a szerkezetváltás következtében munkanélkülisséggel fenyegetetteknek, valamint a kis- és középvállalkozásokban dolgozóknak indítanak;

- olyan képzési programokat is támogat, amelyekben a regionális fejlődés és szerkezetváltás szempontjából meghatározó munkakörökben dolgozók vesznek részt;

- elsősorban posztgraduális programok indítását támogatja a kutatás, a tudomány és a technológia területén;

- az 1. célkitűzés alapján támogatott régiókban kiemelt szerepet kap az oktatási és képzési rendszer fejlesztése; a fő cél az oktatóközpontok és a gazdasági élet szereplői közötti kapcsolatok erősítése, valamint a fejlesztési és szerkezetváltási programok megvalósításában részt vevő köztisztviselők képzése.

Az *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap orientációs osztályának* mindenekelőtt a mezőgazdasági termelés hatékonyabbá tételét, valamint szerkezetének átalakítását kell támogatnia, beleértve a feldolgozás és értékesítés területét. Ösztönöznie kell a mezőgazdaságban dolgozók kiegészítő tevékenységét, segítenie kell abban, hogy a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalat érjen el, de éppígy célja a környezet megőrzése is.

Az orientációs osztály többek között (4256/88, 2085/93):

- ösztönzi a korosabb gazdák korai nyugdíjba menetelét (hogy ezzel is segítse a mezőgazdaság szerkezetváltását), valamint fiatal gazdálkodók munkába állását;

- támogatja a mezőgazdaság fejlődéséhez nélkülözhetetlen infrastruktúra megteremtését;
- segítséget nyújt újraparcellázáshoz és társulások létrehozásához;
- ösztönzi a turizmust segítő beruházásokat, benne: a szálláslehetőségek fejlesztését is;
- támogatja a mezőgazdasági és erdészeti tanácsadó szolgáltatások működését.

A *Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz* keretében (2080/93) támogatást nyújtanak:

- halászattal foglalkozó térségek szerkezeti átalakulásához, megújításához;
- a halászati termékek feldolgozási és értékesítési feltételeinek javításához;
- a vízgazdálkodás és a foglalkoztatottság fejlesztéséhez a tengerparti övezetekben;
- halászkikötők kiépítéséhez.

Az egyes célkitűzések támogatásában a különböző alapok szerepét az *1. táblázat* foglalja össze.

1. táblázat

A strukturális alapok megoszlása a hat célkitűzés között

Célkitűzés	Strukturális Alap
1. célkitűzés	Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Osztálya
2. célkitűzés	Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap
3. célkitűzés	Európai Szociális Alap
4. célkitűzés	Európai Szociális Alap
5. a) célkitűzés	Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Osztálya, Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz
5. b) célkitűzés	Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Osztálya, Európai Szociális Alap, Európai Regionális Fejlesztési Alap
6. célkitűzés	Európai Regionális Fejlesztési Alap

Forrás: Council Regulation (EEC) 2081/93, Decision of the Council of the European Union 95/1.

A támogatások kohéziót előmozdító hatásai

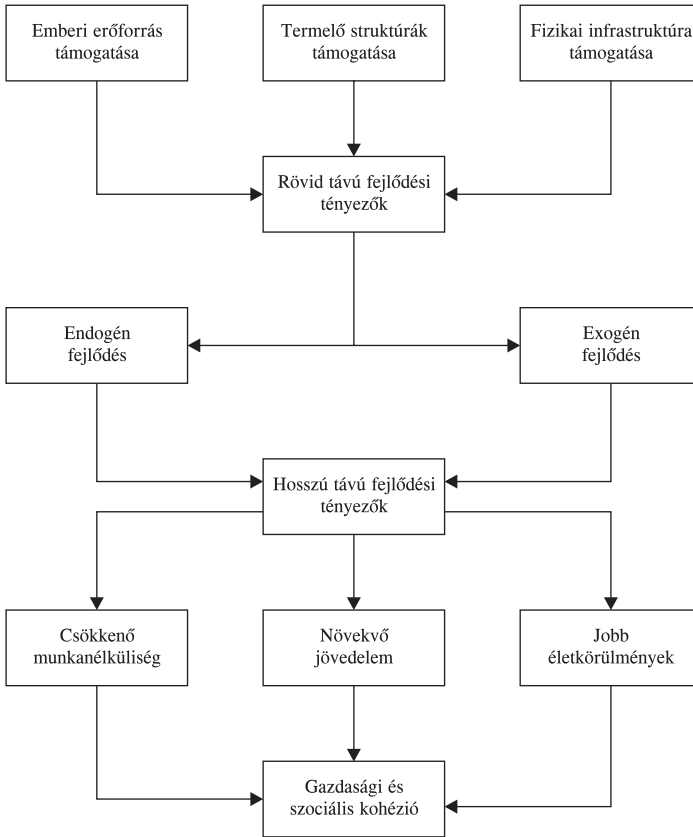
Az EU a strukturális alapokból nyújtott támogatásoktól a gazdasági és szociális kohézió erősödését várja, aminek következtében átalakul a támogatásban részesülő régiók gazdasági és társadalmi szerkezete. E hatásokat az *1. ábra* alapján követhetjük nyomon.

A kohéziót biztosító támogatások három alapvető célterülete: az emberi erőforrások fejlesztése, a vállalkozások és az alpinfrastruktúra kiépítésének előmozdítása. A támogatások mindhárom területen rövid távon, közvetlenül is hatnak az adott régió helyzetére, de emellett hosszú távú endogén és exogén fejlődést indítanak el. Ennek eredményeként csökken a munkanélküliség, emelkedik a jövedelem, és általában is javulnak az életkörülmények. Mindezek együttesen erősítik a gazdasági és társadalmi kohéziót.

Az egyes területeken nyújtott támogatások következményei

Az *emberi erőforrások* fejlesztésére fordított támogatások elsődleges célja a támogatottak képzettségének és képességeinek bővítése és erősítése, az alkalmazhatóságuk szélesítése. Ez azt jelenti, hogy a programokban résztvevők könnyebben találnak állást. E támogatások hatással vannak a vállalkozásokra is: például egy speciális képzési program egy új üzem beindításával kapcsolódhat össze. Közvetve, általános hatásként jelentkeznek a vállalatok számára a munkaerő alkalmazhatóságának és termelékenységének javulásából

1. ábra



Forrás: Identifying the Structuring Effects of Community Interventions. MEANS Handbook No. 2. European Commission, 1995.

származó előnyök. Mindezek a hatások együttesen javítják a régió versenyhelyzetét, és csökkentik a munkanélküliséget.

A vállalkozásoknak a fizikai és immateriális beruházásaikhoz nyújtott támogatások versenyelőnyöket teremthetnek. Ha mérséklődnek a vállalatot terhelő beruházási költségek, maga a termelés is olcsóbb lehet, ami javítja a vállalat költség-versenyképességét.

A nem anyagi jellegű javakba történő beruházásokhoz nyújtott támogatások hatása hasonló. Például a marketingtevékenység fejlesztéséhez nyújtott támogatás eredménye közvetlenül megmutatkozhat új piacok meghódításában, de az is a támogatások sikerét mutatja, ha az innovációt segítő támogatásnak köszönhetően az adott vállalat jobban helyt tud állni élesedő versenyben is. Közvetett előnye származik a vállalkozásoknak a regionális gazdasági környezet megerősödéséből is. Ilyen hatás érhető el a kutatóközpontoknak, innovációs parkoknak vagy konferencia-központoknak nyújtott támogatással is.

Az infrastruktúra fejlesztésére fordított támogatások hatása közvetetten jelentkezik, és egyaránt érinti a helyi lakosságot és a vállalkozásokat. A hatások sokrétűek: bizonyos beruházások termelési költségeket csökkentenek (például egy új kikötő, autótú vagy energiahálózat megépítése). Más beruházások bizonyos termelést korlátozó tényezőket szüntetnek meg (például a vízvezeték-hálózat kiépítése lehetővé teszi a farmok fejlődé-

sét, egy repülőtér a turizmus felvirágoztatását segítheti elő). Az infrastrukturális beruházások pedig a gazdasági környezetet javítják (például a távközlési hálózat kiépítése új kapcsolatok kibontakozását segítheti elő a helyi vállalkozások között is). Az infrastrukturális beruházások a már kialakult gazdasági tevékenységek számára is kedvezőbb feltételeket teremtenek, ugyanakkor új beruházók számára is növelik a régió vonzerejét.

A hatások hosszú távú érvényesülése

A strukturális alapokból származó támogatások hatása akkor lehet tartós, ha a támogatások mozgásba hozzák a fejlődés exogén és endogén hajtóerőit.

A gazdasági és társadalmi fejlődést olyan külső tényezők is segíthetik, mint a külföldi beruházások, a technológiatranszfer vagy a magasan képzett szakemberek letelepedése. Számos program irányul az említettek előmozdítására. Például ipari ingatlanok alacsony áron történő értékesítése, megfelelő infrastrukturális háttér kialakítása, jól képzett munkaerő, jó életkörülményeket biztosító városok – mind növelhetik egy régió vonzerejét. A tartós hatások szempontjából egy külföldi tőkeberuházás nyomán létrejött új üzem még nem tekinthető teljes sikernek: a beruházó néhány év múlva elhagyhatja a régiót, ha máshol kedvezőbb feltételeket talál. Ebből adódóan az exogén fejlődés ok-okozati láncolata csak akkor lehet teljes, ha feltételezhető, hogy az új vállalat ott marad a régióban, folyamatosan megújítja versenyelőnyeit, és ezzel részt vállal a régió fejlődésének fenntartásában.

A gazdasági és társadalmi fejlődést belső okok is előmozdíthatják. Ideális esetben az endogén fejlődés spontán módon alakul ki az erős gazdasági alapoknak köszönhetően. Ilyen alapokat teremthetnek az adott piacokon helytálló, a régióhoz kötődő versenyképes vállalatok és munkavállalók vagy egy gyorsan növekedő szektorra történő specializáció.⁴ Így kialakulhat az endogén fejlődés önnfenntartó köre: specializáció formájában már létezik egy regionális növekedést elősegítő tényező, a támogatások tovább erősítik ezt a tevékenységet, s ettől újabb lendületet kap a specializáció és a dinamikus fejlődés. *A strukturális alapokon keresztül nyújtott támogatások a specializáció helyett inkább a diverzifikáció stratégiáját részesítik előnyben.* Ebben az esetben másképpen alakul ki az endogén fejlődés önnfenntartó köre. A strukturális alapok régió belüli termelő–felhasználó kapcsolatok kialakulását segítik elő; a nagyobb vállalatokat arra ösztönzik, hogy építsenek ki kapcsolatot a helyi alvállalkozókkal.

Egy régió gazdasági sikere függ a nem piaci jellegű helyi hálózatok létezésétől is. A „termelési rendszer” vagy „innovációs rendszer” fogalmak jelentik azt a gazdasági, társadalmi és politikai környezetet, amely képes megteremteni és fenntartani a saját sikertényezőit (Amin–Tomaney [1995]). Egy ilyen rendszerben a versenyelőny nem egyszerűen egyes vállalatoknál jelentkezik, hanem a helyi vállalatok között kialakult formális és informális hálózatok biztosítják folyamatos megtartását. E hálózatokba betartoznak a vállalati szövetségek, a helyi és regionális hatóságok támogatásai, informális összefüggések, a foglalkoztatottak vállalatok közötti mobilitása. Ezek a hálózatok magukba foglalják a technológiai, innovációs és képzettségbeli erőforrások összességét.

A támogatások valamennyi említett hatásait összegezve megállapítható, hogy egy régió kialakult, illetve megújult versenyelőnyének következtében nő a régió versenyképesége, ezáltal vállalatának nő a piaci részesedése, a régió több hozzáadott értéket állít elő,

⁴ Például egy regionális fejlesztési program a támogatásoknak egyes ágazatokra való koncentrálásával ösztönözheti a gazdasági tevékenységeknek a stratégiai fontossággal bíró, dinamikusan fejlődő szektorok felé történő elmozdulását.

ezzel párhuzamosan a munkanélküliség is csökken. A folyamat végeredményeként emelkedik a régióban az egy főre jutó GDP, aminek következtében csökkennek a jövedelmek regionális különbségei.

A támogatásra fordított kiadások

Az 1980-as évek második felétől egyre nagyobb a regionális politikára fordított kiadások súlya az EU költségvetésében. 1988 és 1992 között az ún. strukturális műveletekre fordított kiadások összege – 1988-as árakon számítva – 7,8 milliárd ECU-ról 13,5 milliárd ECU-re emelkedett, tehát majdnem megkétszereződött (*European Commission* [1989]). Az 1989 és 1993 közötti időszakban összesen 63 milliárd ECU-t fordítottak regionális politikai célokra. Ekkor a négy legkevésbé fejlett tagország 28 milliárd ECU támogatást kapott infrastrukturális beruházásokra, az emberi erőforrás fejlesztésére, a mezőgazdaság korszerűsítésére, az iparszerkezet átalakítására, valamint egyéb regionális és helyi fejlesztésekre. Az öt célkitűzés közül a fejlődésben leginkább elmaradt régiókat támogató 1. célkitűzésre fordították a strukturális alapok kiadásainak majdnem 65 százalékát. Az alapok közül az Európai Regionális Fejlesztési Alapból származott a támogatásra fordított összes kiadás fele, az Európai Szociális Alapból pedig az egyharmada (2. táblázat).

2. táblázat

A strukturális alapokból nyújtott támogatások megoszlása célkitűzések szerint, 1989–1993 (millió ECU, 1989-es árakon)

Megnevezés	ERDF	ESF	EAGGF orientációs osztálya	Halászati Alap	Strukturális alapok összesen	Rész- arány (százalék)
1. célkitűzés	20271,7	10099,7	5778,5	105,9	36255,8	64,8
2. célkitűzés	4729,1	1657,4			6386,5	11,4
3. és 4. célkitűzés		7436,8			7436,8	13,3
5. a) célkitűzés			3232,7	81,2	3313,9	5,9
5. b) célkitűzés	1113,2	374,5	1084,0		2571,7	4,6
Összesen	26114	19568,4	10095,2	187,1	55964,7	
Részarány (százalék)	46,7	35,0	18,0	0,3	100,0	100,0
Közösségi kezdeményezések	4465,5	827,6	303,0		5596,1	
Innovatív akciók	907,6	396,5	236,6		1540,7	
Összes támogatás	31487,1	20792,5	10634,8	187,1	63101,5	
A támogatások megoszlása (százalék)	49,9	32,9	16,9	0,3	100,0	

Forrás: Die Durchführung der Strukturfondsreform in 1993. Fünfter Jahresbericht. Europäische Kommission, Luxemburg, 1995.

A strukturális alapok megduplázása részben annak köszönhető, hogy a támogatásra jogosult régiók közé bekerültek a hanyatló iparágakkal rendelkező térségek is (Biehl [1992]). Ez nemcsak eltereli a segélyek egy részét a fejlettebb tagországok régiói felé, hanem egyben versenyt is támaszt 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 vállalko-

zói között. Másrészt, a „klasszikus” fejletlen régióknak bizonyítaniuk kell azt, hogy a megnövekedett segélyeket képesek hatékonyan, a termelékenység és a foglalkoztatottság növelésére kihasználni. A kihívás ezeknek a régióknak sokkal nagyobb, mint a hanyatló iparosodott körzeteknek, mivel halmozottan hátrányos helyzetben vannak: periférikus fekvésűek, alacsony a népsűrűségük, gyenge az infrastrukturális háttérük, és mindebből adódóan kevésbé vonzóak az új beruházók számára.

A strukturális alapok megkétszerezése ellenére arányuk nem igazán komoly: *az EU a tagállamok összesített GDP-jének csak 0,24 százalékát (63 milliárd ECU) fordította a belső piac kiteljesedésének időszakában – vagyis 1989 és 1993 között – strukturális célokra.* Ez az összeg kiváltképp szerénynek mondható az egységes piacból származó jóléti nyereségnek a Cecchini-jelentésben szereplő 216 milliárd ECU-s nagyságrendje mellett (Cecchini [1988]).

Az Európai Tanács 1992. decemberi, edinburghi döntése alapján a strukturális alapokból származó támogatások összegét 1993 és 1999 között évi csaknem 20 milliárdról több mint 27 milliárd ECU-re növelik, ami a közös költségvetésben 29-ről 32 százalékra történő emelkedést jelent. Ezt egészíti ki a négy legalacsonyabb jövedelmű országot külön támogató Kohéziós Alap, amelyet 1,5 milliárd ECU-vel állítottak fel, és évente növekedve 1999-ben már 2,6 milliárd ECU támogatást nyújt. Az EU 1994 és 1999 között összesen 141,5 milliárd ECU-t kíván fordítani az elmaradott, illetve strukturális nehézségekkel küzdő régióinak támogatására (*Europäische Union* [1996]). Ebben az időszakban a négy legkevésbé fejlett ország közül Görögország 15, Portugália 15,4, Spanyolország 32,7, Írország 5,9 milliárd ECU támogatásban részesül a strukturális alapokból. Tehát a négy ország az 1994-től 1999-ig terjedő időszakban összesen 69 milliárd ECU támogatásra számíthat.⁵ Az 1994 és 1999 közötti időszak során az összes kiadás kétharmadát fordítják az első célkitűzés alapján kedvezményezett régiók támogatására (*3. táblázat*).

Az Európai Tanács edinburghi döntése alapján a támogatás mértéke az unió GDP-jének csak 0,43 százalékát érheti el az 1999-ig hátralévő időszakban. Ez igen alacsony fokú szolidaritásról és áldozatvállalásról tesz tanúbizonyságot (*Barnes–Barnes* [1995]). Pedig az eddigi tapasztalatok szerint is *a strukturális alapokból nyújtott támogatások jelentős része a fejlett régiókba áramlik; a közvetlen kedvezményezettnek ugyanis feldolgozott termékeket, gépeket és beruházási javakat vásárolnak. Tehát a fejlett régiók számára is előnyös a támogatások növelése.*

Az 1970-es években elkészült MacDougall-jelentés azt írja, hogy egy mérsékelt különbségekkel jellemzett föderális Európához a GDP 20–25 százalékát kitevő régiók közötti erőforrástranszfer lenne szükséges, de egy lazább szövetség esetén is a GDP 5–7 százalékát kellene erre fordítani (*MacDougall* [1977]). Az akkori kilenc tagú EU-ban a tagállamokon belüli regionális jövedelemkülönbségek legalább akkorák voltak, mint a tagok között fennálló egyenlőtlenségek. A négy legnagyobb tagországot vizsgálva, a MacDougall-jelentés kimutatta, hogy a nemzeti költségvetés különböző csatornáin keresztül igen jelentős redisztribúcióra kerül sor az egyes régiók között. Ezeknek az elosztási rendszereknek köszönhetően átlagosan 40 százalékkal mérséklődnek a regionális jövedelemkülönbségek.

A regionális politika nem egyszerűen egy olyan redisztributív filozófián nyugszik, amely alapján a gazdagabb régiók, illetve tagállamok által az EU közös költségvetésébe befizetett összegek csökkentik e térségek prosperitását és növekedését. Ez nullaösszegű játék lenne. Itt azonban *egy pozitív összegű játékról van szó: a fejlettebb régiók gazdasági*

⁵ Figyelembe véve, hogy ez az időszak egy évvel hosszabb, ez az összeg az 1989 és 1993 között kapott 28 milliárd ECU-t kitevő támogatásnak így is a megkétszerezését jelenti.

3. táblázat

A strukturális alapokból nyújtott támogatások megoszlása célkitűzések és országok szerint, 1994–1999 (millió ECU, 1994-es áron)

Ország	1. célkitűzés	2. célkitűzés ^a	3. és 4. célkitűzés	5. a) célkitűzés	5. b) célkitűzés	6. célkitűzés kitűzés	Közösségi kezdeményezések	Összes támogatás
Belgium	730,0	160,0	465,0	194,5	77,0	-	233,84	1 860,34
Dánia	-	56,0	301,0	266,9	54,0	-	88,95	766,85
Németország	13 640,0	732,9	1 942,0	1142,5	1 227,0	-	1 901,42	20 585,82
Görögország	13 980,0	-	-	-	-	-	1 083,38	15 063,38
Spanyolország	26 300,0	1130,1	1 843,0	445,6	664,1	-	2 315,07	32 697,87
Franciaország	2 190,0	1763,3	3 203,0	1931,9	2 238,0	-	1 421,36	12 747,56
Írország	5 620,0	-	-	-	-	-	304,02	5 924,02
Olaszország	14 860,0	684,0	1 715,0	814,4	901,0	-	1 703,14	20 677,54
Luxemburg	-	7,0	23,0	40,1	6,0	-	13,12	89,22
Hollandia	150,0	300,0	1 079,0	164,6	150,0	-	231,77	2 075,37
Ausztria ^b	165,6	101,0	783,0 ^c	-	411,0	-	146,10	1 606,70
Portugália	13 980,0	-	-	-	-	-	1 410,17	15 390,17
Finnország ^b	-	183,0	697,0 ^c	-	194,0	459,9	153,40	1 687,30
Svédország ^b	-	160,0	728,0 ^c	-	138,0	252,0	127,80	1 405,80
Nagy-Britannia	2 360,0	2142,1	3 377,0	449,7	817,0	-	1 102,26	10 248,06
Európai Unió	93 975,6	7419,4	15 538,0	6068,2	6 877,1	711,9	12 299,80	142 890,00
Megoszlás (százalék)	65,77	5,19	10,87	4,24	4,81	0,49	8,60	100,00

^a Az 1994 és 1996 közötti időszakra vonatkozó támogatás.

^b Az 1995 és 1999 közötti időszakra vonatkozó támogatás.

^c Az összesítésnél az EU-12 esetében fennálló 72:28 arány szerint került figyelembevetelre a 3. és 4., illetve az 5. a) célkitűzéseknél.

Forrás: Strukturfonds und Kohäsionsfonds 1994–1999. Verordnungenstexte und Erläuterung. Europäische Kommission, Luxemburg, 1996; és Regionalpolitik und Kohäsion, Strukturfonds 1994: erhöhte Anforderungen für einen neuen Planungszeitraum. Info regio, 15. 2.

növekedése függ a termékeik és szolgáltatásaik iránti exportkereslettől is, az EU-n belüli kevésbé fejlett régiók pedig tényleges és potenciális vásárlók.

Ahogy a MacDougall-jelentés kimutatta, egy nemzetgazdaságon belül a gazdagabb régiók jellemzően nettó exportőrök, ebből adódóan a nemzetközi és a régiók közötti kereskedelemnek is nyertesei, ugyanakkor nettó befizetői az állami költségvetésnek. Ezek a gazdag régiók a költségvetés különböző csatornáin át „retranszferálják” a kereskedelemből származó nyereségük egy részét a nemzetgazdaság kevésbé fejlett régióiba. Az EU strukturális alapjainak ugyanezt a feladatot kellene betölteniük: az egységes belső piacból származó nyereségek egy részét a kevésbé fejlett régiók támogatására kellene fordítani, már csak annak meghálálásaképpen is, hogy ezek a régiók nem gördítettek akadályt a kereskedelem elé.

Mindemellett az 1. célkitűzés alapján támogatott régiókkal rendelkező országokban a strukturális alapokból származó támogatások jelentős mértékben járultak hozzá a GDP növekedéséhez és a beruházásokhoz. 1989 és 1999 között a görög GDP 2,5 százalékról 4 százalékára nő a támogatások aránya, Spanyolország esetében 1-ről 2,3 százalékra, Írországra 2,1-ről 2,7 százalékra (közben már 3,1 százalékot elérve 1994-ben), Portugália esetében pedig 2,7-ről 3,8 százalékra. A négy legkevésbé fejlett EU-tagországban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból származó támogatások az 1989. évi beruházások 3,8 százalékát finanszírozták, 1999-re pedig ez az arány már 7,8 százalékos lesz (4. táblázat).

4. táblázat

A strukturális alapok szerepe az 1. célkitűzés alapján támogatott régiókban, 1989–1999 (százalék)

Az 1. célkitűzés alapján támogatott országok	Az ERDF-ből származó támogatások aránya						Az összes strukturális alap hozzájárulása		
	a beruházásokból			a GDP-ből			a GDP-hez		
	1989	1993	1999	1989	1993	1999	1989	1993	1999
Görögország	7,3	11,0	12,6	1,4	1,9	2,2	2,5	3,3	4,0
Spanyolország	2,6	4,0	6,6	0,7	0,9	1,5	1,0	1,5	2,3
Írország	5,2	9,3	7,8	0,9	1,5	1,2	2,1	3,1	2,7
Portugália	5,3	7,0	8,0	1,4	1,8	2,1	2,7	3,3	3,8
EU-4	3,9	6,0	7,8	0,9	1,3	1,7	1,6	2,3	2,9
Olaszország	1,7	3,6	4,0	0,4	0,6	0,5	1,0	1,4	1,1
A többi									
EU-tagország	2,0	3,3	2,5	0,4	0,6	0,5	1,0	1,4	1,1
Az 1. célkitűzés alá tartozó összes régió	3,0	5,0	4,7	0,7	1,1	1,2	1,2	1,8	2,1

Forrás: Cohesion and the Development Challenge Facing the Lagging Regions. Regional Development Studies, European Commission, Brussels, 1995.

Az EU Bizottsága az 1989 és 1993 közötti időszakra vonatkozóan konkrétan is kiszámította a strukturális alapokból származó támogatásoknak a négy legkevésbé fejlett tagország évi növekedési ütemére és makrogazdasági helyzetére gyakorolt hatását. E szerint Görögországban a GDP évi átlagban 1,3 százalékos reálnövekedése támogatások hiányában csak 0,8, Spanyolországban 2,1 helyett 1,7, Írországra 5,0 helyett 4,1, Portugáliában 2,3 helyett 1,1 százalékos lett volna (*European Commission DG XVI* [1995]). A

támogatások kedvező hatást gyakoroltak a magánfogyasztás, a magánberuházás és a foglalkoztatottság alakulására is, bár meg kell jegyezni, hogy ebben az időszakban éppen súlyos recesszió jellemezte az uniót, így a kedvezőtlen körülmények közepette a támogatások sokszor csak a visszaesést tudták mérsékelni (például a beruházások esetében).

A regionális politika korlátai

1980 és 1990 között az EU-régiók jövedelem-színvonala kiegyenlítettebbé vált. (A régiók 40 százaléka van az átlaghoz közeli szinten.) A változást illetően szembetűnő kivételt egyedül a görög régiók képeznek, ahol az EU-átlagtól még inkább leszakadt a jövedelem. Az 1990 és 1995 közötti fél évtized tapasztalatai alapján nem lehet a regionális fejlettségi különbségek csökkenéséről beszélni, s egyes régiók között – továbbra is – ötszörös eltérés is kimutatható: a vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó GDP alapján Hamburg az EU-átlag 196 százalékát éri el, miközben Tüvingia 38 százalékkal a legalacsonyabb jövedelmű régió (Eurostat [1996]).

Az európai integrációs folyamat eddigi tapasztalatai szerint egyáltalán nem biztos, hogy a taggá válás nyomán egy ország jövedelemszínvonala „felzárkózik” az unió átlagához.⁶ Először is, a világgazdaságban az elmúlt évtizedekben lezajlott szerkezeti átalakulás fokozhatja a fejlett és kevésbé fejlett régiók esélyei közötti különbségeket. Emellett a regionális fejlesztési támogatásra fordított kiadások nagysága sem tekinthető megfelelőnek, de az EU többi közös politikája is a felzárkózással ellentétes következményekkel járhat. Ezek ugyanis általában a nagyvállalatoknak és a fejlettebb régióknak biztosítanak előnyöket.

A vállalkozások helyzetét érintő politikák

Az EU vállalkozáspolitikája a különböző régiókban igen eltérő körülmények között működő vállalkozásoknak nyújt segítséget. A kevésbé fejlett régiókban működő kisvállalatok általában alacsony színvonalúak, sokuk tönkremegy, alacsony a növekedési rátájuk, és olyan piaci szegmensekben tevékenykednek, melyek nincsenek kitéve a nemzetközi versenynek (Amin-Tomaney [1995]). Ennek alapján kevés az esélyük arra, hogy elérjék azt a kritikus tömeget, amely további vállalkozások alapításához kellene. A kevésbé fejlett régiók többségében hiányoznak a növekedéshez szükséges intézményi, vállalkozói és társadalmi hagyományok, amelyeket nem lehet egyszerűen gazdaságpolitikai kezdeményezésekkel megeremteni.

A nagyvállalatok körében az EU K+F politikájának keretében nyújtott támogatások kihasználási esélyében állnak fenn jelentős regionális különbségek. A versenyképesség szempontjából meghatározó, költséges alap kutatásokra elnyerhető EU-támogatásokat sokkal inkább azok a nagyvállalatok tudják igénybe venni, amelyeknek a K+F központjai a prosperáló régiókban helyezkednek el. A legnagyobb európai vállalatok érdekeit szolgálja az EU határokon átnyúló összeolvadásokra vonatkozó liberális versenypolitikája. Ez szinte ösztönzi a felvásárlásokat, vagyis fokozza a koncentrációt. Az egységes piacon a több telephellyel rendelkező vállalatok működésük átstrukturálásába kezdtek. Ennek következtében a kutatási és irányítási feladatok a fejlett régiókban koncentrálnak, a kevésbé kedvező helyzetű régiókban pedig megkezdődött a termelőkapacitások racionalizálása.

⁶ A görög egy főre jutó GDP például a belépést megelőző évben 58,2 százaléka, egy évtizeddel később már csak 53 százaléka volt az EU-átlagnak.

A gazdasági és monetáris unió megvalósítása

A pénzügyek területén fokozatosan elmélyülő együttműködésnek is fontos regionális következményei vannak. Már az Európai Monetáris Rendszer árfolyam-mechanismusa (1979) is korlátozta a részt vevő tagországok árfolyam-politikai mozgásterét. Az EMU harmadik szakaszának 1999. január 1-jei indulásakor pedig, amikor egységes monetáris politikát vezetnek be, az érintett országok véglegesen lemondanak a gazdasági változásokra történő reagálás eme legfontosabb gazdaságpolitikai eszközéről. Az önálló árfolyam-politika feladása azért okozhat regionális szinten problémát, mert az EU nem tekinthető optimális valutaövezetnek (Palánkai [1995]). *Jelentős különbségek állnak fenn a tagországok fejlettségi szintjében, illetve gazdasági struktúrájában, és így ún. aszimmetrikus sokkok érhetik az unió különböző régióit.*⁷ Ilyen esetekben a tőke és a munkaerő magas fokú mobilitása az alkalmazkodási költségek mérséklésének alapvető feltétele. *Az EU-ban azonban alacsony szintű a munkaerő mobilitása, valamint az árak és a bérek rugalmassága, ezért felértékelődik a fiskális transzferek szerepe.*

A fiskális föderalizmus vizsgálatával két évtizeddel ezelőtt már részletesen foglalkozó jelentés szerzője az Európai Unióról szóló szerződés aláírása után újfent felhívta a figyelmet a közös költségvetés növelésének szükségességére. Az EU-országok összesített GDP-jének 1,27 százalékát kitevő közös költségvetés igen jelentős mértékű emelése lenne szükséges a regionális egyenlőtlenségek megfelelő kezeléséhez (MacDougall [1992]). Egy másik tanulmány arra hívja föl a figyelmet, hogy az Egyesült Államok szövetségi adórendszere és transzfermechanizmusa eredményesen mérsékli a regionális sokkokat (Sala-i-Martin–Sachs [1992]). A prosperálóbb régiókból több adóbefizetés érkezik, és ezek a régiók kevesebb transzferben részesülnek, az átlagnál rosszabb gazdasági helyzetű régióknak pedig magasabb összegű transzfer jut, és csökken a befizetett adójuk. Ez a mechanizmus a régióspecifikus megrázkódtatásoknak a rendelkezésre álló jövedelem nagyságára gyakorolt hatását mintegy harmadával mérsékli az Egyesült Államokban.

Az EU azonban nem föderális állam, és az ez irányú elmozdulás egyelőre nincs is napirenden. Emiatt a fiskális föderalizmus modellje nem alkalmazható a monetáris unió hatásainak ellensúlyozására. Az EMU-n belül tehát a megrázkódtatásokkal szemben továbbra is az aktív nemzeti költségvetési politika keretében kell megoldásokat keresni, a maastrichti konvergenciakritériumok viszont szigorú korlátok közé szorítják a nemzeti költségvetés mozgásterét. Nem lehet elfeledkezni arról sem, hogy a költségvetési kritériumok nemcsak az EMU-ba való „belépés” alapfeltételét jelentik, hanem az EMU tagjaként sem szabad megsérteni az államadósságra és a költségvetési hiányra vonatkozó kritériumokat.

A probléma akkor sem kisebb, ha egy ország nem tud bekerülni az egységes valutát bevezető első országcsoportha, mivel ebben az esetben is a konvergenciakritériumok mielőbbi teljesítése lesz fő célja, tehát a nemzeti költségvetés mozgásterére továbbra is szűk marad. Az árfolyam-politika területén fennálló lehetőségek az első körből való kimaradás esetén is korlátok közé kerülnek, hiszen a kompetitív leértékelések elkerülése végett a kívül maradó országoknak is részt kell venniük az euróhoz kötődő új monetáris rendszer árfolyam-mechanismusában, s ez csak szűk árfolyam-politikai mozgásteret fog biztosítani nekik. Tehát *a gazdasági és monetáris unió létrehozása a regionális különbségek fokozódásának veszélyével fenyegethet, ha az unió szintjén nem alakulnak ki jelentősebb transzfermechanizmusok.* Nem véletlen, hogy a Kohéziós Alap felállítása az EMU programjának elfogadásához kapcsolódott.

⁷ Az egységes valuta bevezetésére alkalmas optimális valutaövezet kérdése már az 1960-as évek eleje óta foglalkoztatja a közgazdászokat. A szakirodalomban a monetáris unió létrehozásának feltételeként megfogalmazódik a tényezőmobilitás, a nyitottság, a kereskedelmi integráció, a bér- és ár rugalmasság, valamint a fiskális politika megfelelő szintje.

Az állami támogatások ellenőrzése

Az EU versenypolitikájának keretében a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások ellenőrzésére irányuló szabályozás is korlátozza a regionális problémákkal küzdő országok mozgásterét. A versenypolitika szigorú feltételekhez köti a nemzeti kormányok által nyújtható támogatások engedélyezését, melyet a gazdasági és szociális helyzet széles körű elemzése előz meg. A Római Szerződés 92(3) cikke szerint az elmaradott régiók esetében a támogatás alapfeltétele megegyezik a strukturális alapok esetében az 1. célkitűzésnél használt kritériummal: a régióban a vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó GDP nem haladhatja meg az EU átlagának 75 százalékát.

A versenypolitika a támogatásoknak minél kisebb területre történő koncentrálására törekszik, mert így a segítség valószínűleg hatékonyabb lehet. A Bizottság a regionális problémák súlyossága alapján határozza meg a szükséges támogatás intenzitását. Az elmaradott régiók esetében a beruházások értékének legfőképpen 75 százalékát érheti el. (A közelmúltban 36 és 75 százalék között mozgott ez az arány.) A legszegényebb tagországokban azonban nem áll rendelkezésre elegendő saját pénzügyi forrás, így Írországból és Spanyolországból 40 százalékos, Görögországból és Portugáliából 50 százalékos, Olaszországból pedig 75 százalékos arányban tudták kihasználni az engedélyezett támogatásokat. Ennek ellenére az állami támogatások 5-6 százalékos részesevé válnak ezeknek az országoknak a nemzeti költségvetésében (Marques [1992]).

A versenypolitikai szabályozás a strukturális alapok keretében adható támogatások szempontjából is meghatározó. A versenypolitikáért felelős IV. Főigazgatóság és a regionális politikával foglalkozó XVI. Főigazgatóság között számos vitára ad okot a versenypolitika alkalmazása, hiszen a Közösségi Támogatási Keretek formájában kialakított és jóváhagyott több évre szóló támogatási programokat veszélyeztetheti a IV. Főigazgatóság beavatkozása (Wishlade [1994]).⁸

A fejlődés megváltozott körülményei

Az 1950-es évek közepétől az 1970-es évek elejéig tartó kiegyensúlyozott növekedés időszakában a regionális egyenlőtlenségek is mérséklődtek, mindenképp azokban az országokban, ahol a beruházások decentralizálásának elősegítésére aktív regionális politikát folytattak. Ebben az időszakban a kormányzatok képesek voltak jelentős jóléti és transzferkiadásokra, a fejletlenebb régiók támogatására. Ezzel szemben a jelenlegi alacsony növekedés nem teszi lehetővé ilyen jellegű ösztönzők alkalmazását, de azzal a veszéllyel is fenyeget, hogy a fejlettebb régiók felhalmozott előnyei (piacméret, infrastruktúra, technológia, képzettség, finanszírozási lehetőségek stb.) ellensúlyozzák a gyengébb régiók költségelőnyeit, s ennek következtében a beruházások és a foglalkoztatás újra csak a központi régiókban koncentrálódik. *A stagnálás, illetve a lassúbb növekedés ebből következően pontosan a kohézióval ellenkező irányban ható folyamatoknak kedvez: a növekedést a központi régiókban összpontosítja, miközben a kevésbé fejlett régiók lehetőségeit beszűkíti.*

A Nyugat-Európában végbemenő változások gyökere a második világháború utáni időszak gazdasági növekedésének alapjául szolgáló tömegtermelés-tömegfogyasztás paradigmájának válságában keresendő. Míg az elmúlt időszak leírására biztonsággal használhatóak olyan fogalmak, mint a fordizmus, a negyedik Kondratyev-ciklus, ipari vagy

⁸ Jó példa erre az Abruzzi esetében alkalmazott megoldás, amelynek alapján az eredeti regionális fejlesztési programmal ellentétben csak 1996-ig részesülhetett az első célkitűzés alapján járó támogatásban.

tömegetársadalom, addig a jelenleg végbemenő gazdasági változások leírására még nem született világos modell (*Amin-Thrift* [1994]).

Mindemellett kezd kialakulni egy új paradigma, melynek lényege, hogy a tömegtermelés utáni időszak gazdaságában a versenyelőny alapja a tudás, az információ és az innováció felhalmozásának és alkalmazásának képessége (*Porter* [1990]). Mindez a gyors termékavulásból, a minőség iránti igényből, az állandóan változó keresletnek való megfelelésből következik. Ebben az összefüggésben versenyelőnye azoknak van, akik képesek folyamatosan megújítani a termékeiket, műszaki és szervezeti fejlesztésekkel emelni a termelékenységet, és fejlett információs és kommunikációs rendszerek segítségével csökkenteni tudják a távolságból eredő veszteségeket.

E változások többféleképpen hatnak a régiók közötti különbségekre. Az informatika és a korszerű szállítási rendszerek fejlődése elvileg megszabadítja az EU periferikus régióit a távolságból származó hátrányok egy részétől. Tehát az infrastrukturális háttér kiépítése és fejlesztése elsőrendű feladat. 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-Olaszországig húzódó sávban található nagyvárosi övezeteknek és a specializálódott ipari körzeteknek a versenyelőnyét fokozta. Ebben az „európai banánban” található az innováció szigetei, melyek az ötleteket, a tapasztalatokat és a know-how-t monopolizálják (*FAST/Monitor* [1992]). Egyedülálló előnyük a sűrű és egymással összefonódó intézmények hálózatából származik (csúcstechnológiájú vállalatok, kutatási központok, egyetemek, szolgáltató központok, képzési központok, ipari információs hálózatok stb.).

Az EU Bizottságnak az az álláspontja, hogy a hatékony kínálati oldali politikák befolyásolják legkedvezőbben az ipari tevékenység térbeli megoszlását. Így érthető, hogy a Bizottság ellenzi a regionális foglalkoztatási támogatásokat és tőkejuttatásokat, mivel az előbbi rossz jelzéseket ad a munkaerő versenyképességéről, az utóbbi pedig a kevésbé hatékony beruházásokat bátorítja. Ráadásul mind a kétféle megoldás ellentétben áll az egységes piac alapelveivel. Ez a szemlélet jellemzi a Bizottság Regionális Politikai Főigazgatóságát (DG XVI) is. A régiók helyzetéről készült negyedik időszakos jelentés például a speciális regionális versenyelőnyök kihasználására hívja fel a kevésbé fejlett régiók figyelmét. Utal a távközlési és információs technológiák nyújtotta lehetőségek kapcsán végbemenő decentralizációs tendenciákra, melyek következtében a gazdasági tevékenységek a jövőben kevésbé koncentrálnak majd a központi fekvésű régiókban (*European Commission DG XVI* [1995]).

A kérdés nem az, hogy ezek a javaslatok jók vagy rosszak, hanem az, hogy elegendőek-e ahhoz, hogy a regionális szakadék szűküljön Európában. A jelenlegi technológiai változások decentralizációra gyakorolt hatása részben megkérdőjelezhető. A legdinamikusabban fejlődő vállalatok felhalmozott műszaki tapasztalata nagymértékben helyhez kötött, mivel a kutatás és fejlesztés erősen a központi fekvésű régiókra koncentrálódik. Éppen ezért a nagyvállalatok az alacsonyabb költségekkel rendelkező régiókba való áttelepülés helyett továbbra is a kínálatban gazdagabb régiókban maradnak, ahol a méretgazdaságossági előnyöket még jobban ki tudják használni.

A magánberuházók telephely-választási szempontjai

A regionális politika által támogatott programok a magánberuházók számára akarnak olyan kedvező körülményeket teremteni, amely az elmaradott, illetve válsággal küzdő régiókba vonzza a tőkét. A beruházók érdeklődésének felkeltése nagyon sok tényező együttes fennállásának függvénye. Európai keretekben a telephelyválasztást alapvetően

három megfontolás befolyásolja: az EU-n kívüli vállalatok igénye európai bázis kialakítására, a költségtényezők könyörtelen nyomása és a kontinens keleti felének újraintegrálása az európai gazdaságba. A különféle szempontok közül a kedvező piaci kilátások jelentik a legfőbb vonzerőt.

Európában már nem az országok, hanem a régiók a beruházáskor, a telephely-választáskor figyelembe vett egységek. A gazdasági fejlettség és a hatékonyság szempontjából az egyes régiók közötti hasonlóságok és különbségek sokkal nagyobbak, mint az egyes országok közötti eltérések: az ország, ahol a régió fekszik, másodlagossá válik (Kengyel [1995]). Ez a folyamat még erőteljesebben állítja előtérbe a fejlett és kevésbé fejlett régiók közötti lemaradás problematikáját, vagyis hogy tovább nő-e a fejlettségi szintbeli különbség az egyes térségek között. A különböző nemzeti piacok helyett a vállalatok egyre inkább egységes európai piacon gondolkodnak. Emiatt a tevékenységek még inkább koncentrálnak majd az 1990-es évek hátralévő részében, bizonyos iparágak adott régiókat fognak előnyben részesíteni. Az információtechnológia gyors fejlődése, a just-in-time termelési módszer terjedése, a raktározás szerepének átalakulása és a vállalati vezetők földrajzi rotációjának gyakorlattá válása mind a telephelyek gyökeres átrendeződése felé mutat.

Míndezen ellenére a már említett „európai banán” egyértelműen a legkedveltebb beruházási célponttá vált. Ez az övezet Londonnál, Délkelet-Angliában kezdődik, keresztülszeli Észak-Franciaországot, a Benelux államokat, Németország nyugati és déli részét, majd Észak-Olaszország felé kanyarodik, onnan Franciaország déli partján át a spanyolországi Katalóniáig tart. Ebben az övezetben koncentrálnak az európai kutatás-fejlesztési kapacitások, a magas feldolgozottságú termékek előállítására, itt található a kontinens vezető vállalatai. Az „európai banánt” alkotó régiók jellemzője a kiemelkedő infrastruktúrális háttér, a távközlés fejlettsége és a magasan képzett munkaerő. A banánt alkotó régiók között sokkal több a hasonlóság, mint az egyes régiók és az adott nemzetgazdaságok más területei között.

Nyilvánvaló választási lehetőség áll fenn aközött, hogy Európa gazdasági központjában működjék-e egy vállalat, vagy az alacsonyabb termelési költségekkel kecsegtető, de periférikus helyzetű régiókban telepedjen le. E két szempont alapján Franciaország, Olaszország és Nagy-Britannia helyzete a legkedvezőbb, mivel a centrális helyzet viszonylag alacsony működési költségekkel párosul, ami persze magasabb a periférikus régiókénál, de jelentősen alacsonyabb, mint a Benelux államokban és Németország nyugati felében. Valószínű, hogy a feldolgozóipari ágazatok a termelésük egy részét Európa prosperáló, de drága központjából a periférikus elhelyezkedésű nyugati régiókba és Közép-Európába helyezik át. Tehát az EU periférikus helyzetű régióinak a közép-európai országokkal kell felvenniük a versenyt az EU fejlettebb régióiból áttelepülő termelés vonzása terén.

Zárógondolatok a támogatások és a kohézió kapcsolatáról

Az Európai Uniónak még a fejlettebb tagországaiban is számos példát találhatunk a regionális egyenlőtlenségek fennmaradására. A legszembetűnőbb különbség azonban a négy legkevésbé fejlett, periférikus fekvésű tagország és az unió többi tagja közötti fejlettségi eltérésben mutatkozik: az itt található régiókban az egy főre jutó GDP nem éri el az EU-átlag 75 százalékát. Ezek a különbségek egyre kevésbé fogadhatók el egy olyan unióban, amely az egyre szorosabb integráció felé halad. Ezt ismerte el a Maastrichti Szerződés is, mely az egyik legfontosabb feladatként szól a harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődés elősegítéséről, a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítéséről. Ennek egyik eszközeként említi – az egységes piac előnyeinek kihasználásához is nélkülözhetetlen – transzeurópai szállítási, energia- és távközlési hálózatokat.

Az EU bármely részén lakó állampolgároknak, illetve bárhol működő vállalatoknak az esélyei csakis az infrastruktúrában és az emberi tőke minőségében fennálló szakadék csökkentésére révén közeledhetnek egymáshoz.

Az infrastruktúra fejlesztésére fordított támogatások hatásai sokrétűek:

– bizonyos beruházások csökkentik a termelési költségeket (például egy új kikötő, autópálya vagy energiahálózat megépítése);

– egyes beruházások feloldják a termelés bizonyos korlátait (a vízvezeték-hálózat kiépítése a farmok fejlődését, egy repülőtér a turizmus felvirágoztatását segítheti elő);

– az infrastrukturális beruházások a gazdasági környezetet javítják (például a távközlési hálózat kiépítése új kapcsolatok kibontakozását segítheti elő a helyi vállalkozások között is).

Az infrastrukturális beruházások a kialakult gazdasági tevékenységek számára is kedvezőbb feltételeket teremtenek, s az új beruházók számára is növelik a régió vonzerejét.

Az emberi erőforrás fejlesztésére fordított támogatások elsődleges célja a támogatottak képzettségének és képességeinek bővítése és erősítése, az alkalmazhatóságuk szélesítése. Ez azt jelenti, hogy a támogatott képzésekben való részvételt követően könnyebb állást találni.

A vállalkozásokat a fizikai és az immateriális beruházásokhoz nyújtott támogatások segítik a versenyelőnyök megteremtésében, például a marketingtevékenység fejlesztéséhez vagy az innovációhoz nyújtott támogatás eredménye közvetlenül megmutatkozhat új piacok meghódításában vagy az élesedő versenyben való helytállásban.

A támogatásokkal tehát javul a kedvezményezett régiók versenyképessége, növekszik az ott működő vállalatok piaci részesedése, a régió több hozzáadott értéket állít elő, s a munkanélküliség is csökken. Emelkedik a régióban az egy főre jutó GDP, s így csökkennek a jövedelmek regionális különbségei. Nagyon fontos, hogy a strukturális alapokból származó támogatások hatása tartós legyen, a támogatásoknak ugyanis *a fejlődés hajtóerőit kell mozgásba hozniuk*.

Egy régió gazdasági sikere függ a nem piaci jellegű helyi hálózatok meglététől is. E hálózatokba beletartoznak a vállalati szövetségek, a helyi és regionális hatóságok támogatásai, informális összefogások, a foglalkoztatottak vállalatok közötti mobilitása. Ezek a hálózatok összefogják a technológiai, innovációs és képzettségbeli erőforrásokat.

A jelenlegi és a leendő kevésbé fejlett EU-tagok számára is meghatározó a fejlődés mai trendjeihez való alkalmazkodás. *A tömegtermelés utáni korszak gazdaságában a versenyelőny alapja a tudás, az információ és az innováció felhalmozásának és alkalmazásának képessége lett.* Ennek az új helyzetnek a régiók közötti különbségekre gyakorolt hatásai igen összetettek. Az informatika és a korszerű szállítási rendszerek fejlődése elvileg megszabadítja az EU jelenlegi és leendő periferikus régióit a távolságból származó hátrányok egy részétől. Tehát az infrastrukturális háttér kiépítése és fejlesztése elsődrendű feladat. A távközlésben és a tőkemobilitásban bekövetkezett változások sokkal szabadabbá tették a telephely kiválasztásának lehetőségét, ami a kedvezőtlen helyzetű régiók számára is előnyöket rejt magában. Az Európai Unióban végbemenő folyamatoknak talán a legfontosabb tanulsága, hogy a magánberuházások vonzásához szükség van a megfelelő infrastrukturális háttérre, de kedvező piaci kilátások és kiszámítható gazdasági-gazdaságpolitikai környezet nélkül ez nem elegendő. (Erről tanúskodik Görögország esete, pozitív példaként pedig az ír, a spanyol és a portugál változások említhetők.) A beruházók a viszonylag magasabb működési költségeket is elviselik, ha nagy a felvevőpiac, és jók a nemzetközi közlekedési összeköttetések.

A versenyképességet növelő új tényezőkkel a kevésbé fejlett régiók nem rendelkeznek: hiányzik az intézményi háttér és a felhalmozott tudás is. Ha az európai integrációs folyamatot csakis a piac erőire alapoznák, a fejlődés rendkívül kiélezné a különbségeket a prosperáló és a gazdasági periférián lévő régiók között. A kevésbé fejlett régiók felzárkózási esélyének növeléséhez szükség van aktív nemzeti regionális politikára, amihez az

EU is hozzá tud járulni. A kialakult támogatási kereteket azonban folyamatosan tágítani kell. Ehhez elkerülhetetlen a fejlettebb tagországok nagyobb szerepvállalása, különösen az unió keleti bővülésének tükrében.

Hivatkozások

- AMIN, A.–THRIFT, N. [1994]: Living in the Global. Megjelent: *Amin, A.–Thrift, N.* (szerk.): Globalization, Institutions and Regional Development in Europe. Oxford University Press.
- AMIN, A.–TOMANEY, J. [1995]: The challenge of cohesion. Megjelent: *Amin, A.–Tomaney, J.* (szerk.): Behind the Myth of European Union. Routledge, London.
- ARMSTRONG, H.–TAYLOR, J. [1993]: Regional Economics and Policy. Harvester Wheatsheaf.
- BIEHL, D. [1992]: Structural funds and budgetary transfers in the Community. Megjelent: *Hannequart, A.* (szerk.): Economic and Social Cohesion in Europe. Routledge, London.
- CECCHINI, P. [1988]: The European Challenge, 1992. Wildwood House, Aldershot.
- DELORS, J. [1989]: Regional implications of economic and monetary integration. Megjelent: Report on Economic and Monetary Union in the European Community. Committee for the Study of Economic and Monetary Union. Commission of the European Communities, Brussels.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION [1995]: Die Durchführung der Strukturfondsreform in 1993 – Fünfter Jahresbericht, Luxemburg.
- EUROPÄISCHE UNION [1996]: Regionalpolitik und Kohäsion, Strukturfonds 1994: erhöhte Anforderungen für einen neuen Planungszeitraum. Inforegio, 15. 2.
- EUROPEAN COMMISSION [1989]: The Community Budget: Facts in Figures. 101, Luxembourg.
- EUROPEAN COMMISSION [1992]: Reform of the Structural Funds: A Tool to Promote Economic and Social Cohesion. Luxembourg.
- EUROPEAN COMMISSION [1994]: Competitiveness and Cohesion: Trends in the Regions. Fifth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions in the Community. Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION [1995]: Identifying the Structuring Effects of Community Interventions. MEANS Handbook No. 2.
- EUROPEAN COMMISSION DG XVI [1995]: Fifth Annual Report on the Implementation of the Reform of the Structural Funds. Brussels.
- EUROSTAT [1996]: Volumenvergleich des Bruttoinlandsproduktes für die Europäische Union. Statistik Kurzgefasst. Wirtschaft und Finanzen, 2. sz.
- FAST/MONITOR [1992]: Archipelago Europe: Islands of Innovation, Science, Technology and Economic Cohesion 18 (FOP 242). Commission of the European Communities, Brussels.
- KENGYEL ÁKOS [1995]: Veszít jelentőségéből az európai banán? Felemelkedő és lemaradó régiók az Európai Unióban, Napi Gazdaság, február 11.
- MACDOUGALL, D. [1977]: Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration. Commission of the European Communities, Brussels.
- MACDOUGALL, D. [1992]: Economic and Monetary Union and the European Community Budget. National Institute Economic Review, 140.
- MARQUES, A. [1992]: Community Competition Policy and Economic and Social Cohesion. Regional Studies, Vol. 26. No. 4.
- PALÁNKAI TIBOR [1995]: Az európai integráció gazdaságtana. Aula Kiadó, Budapest.
- PORTER, M. [1990]: The Competitive Advantage of Nations. MacMillan, London.
- SALA-I-MARTIN, X.–SACHS, J. [1992]: Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States. Megjelent: *Canzoreni, M.–Grilli, V.–Masson, P.* (szerk.): Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons for the United States. Cambridge University Press, Cambridge.
- WANNOP, U. A. [1995]: The Regional Imperative (Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States). Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, London.
- WISHLADE, F. G. [1994]: Achieving Coherence in European Community Approaches to Area Designation. Regional Studies, Vol. 28. No. 1.