

Trón Zsuzsanna

## Az EU regionális politikájának fejlődése, reformjai és az azokat körülvevő érdekellentétek

Az Európai Unióban minden egyes új költségvetési időszak megtárgyalásakor fellángolnak a viták a strukturális kiadások és szétosztásuk körül. Míg a szegényebb országok a Strukturális Alapok növelése mellett érvelnek, az Unió költségvetéséhez nettó befizetőként hozzájáruló országok azt hangsúlyozzák, hogy a relatíve magas kiadások és strukturális támogatások ellenére egyáltalán nem látható, hogy az elmaradott régiók valami is behoznának hátrányukból. A cikk összefoglalja a vita két oldalán állók elméleti alapvetéseit, és megpróbálja azokat tetten érni a brüsszeli politika meghatározódásában. A tanulmány első felében a regionális politika szükségessége, annak elméleti alátámasztása kerül górcső alá, kitérve az ún. konvergencia- és divergenciaelméletekre, majd ezt követően a regionális politikát alakító érdekellentéteket és mozgatórugókat vizsgálhatjuk meg. A szerző végső kérdése az, hogy vajon igazolhatóak-e egyáltalán a Strukturális Alapok kiadásai a bemutatott folyamatok és az elért eredmények fényében.\*

A 2003. január végén megjelent második időközi jelentés (Second Progress Report on Economic and Cohesion)(EC 2003) újfent igazolta, amit az eddigi kohéziós jelentések is, miszerint a tagállamok közti jövedelemkülönbségek folyamatosan csökkennek, de az Európai Unió régiói közti különbségek lényegesen nem változtak (EC 2003). Bár az ún. kohéziós országok<sup>1</sup> egyre inkább behozzák lemaradásukat (ennek köszönhető, hogy a tagországok közti különbség csökkent), a regionális diszparitások a tagállamokban 2000-ben stagnálnak, illetve bizonyos növekedést mutatnak. A legalacsonyabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező régió (a görög Ipeiros) az EU átlag 47%-át képviseli, míg a legmagasabb (a brit Belső-London) 241%-ot (EC 2003: 12. táblázat). A legfejlettebb és legfejletlenebb régiók jövedelmi különbségei 1990 és 2000 között mit sem változtak. Mindezt érdemes annak fényében is átgondolni, hogy a regionális kiadások 1994 óta folyamatosan az EU összes költségvetési kiadásainak egyharmadát, 2000 és 2006 között összesen 213 milliárd eurót tesznek ki (EC 1999a).

Ezek az eredmények a Bizottság olvasatában „...annak szükségességét mutatják, hogy folytatni kell az EU minden régiójára kiterjesztett kiegyensúlyozott regionális politikát.” (EC 1999a: 8). Mások viszont (Baldrin-Canova 2001) felteszik a kérdést, hogy ezek a transzferek igazolhatóak-e és jogosak-e egyáltalán, vagy csak politikai kérdésekről van szó. Felmerülhet mindannyiunkban, hogy vajon ezeket a transzfereket kell-e tovább növelni<sup>2</sup>, folytatni kell-e így, vagy esetleg máshogy (Hervé 1999; Midelfart-Knarvik – Overman 2002), vagy egyáltalán nem kellene folytatni ezt a regionális politikát.

1. térkép

Egy főre eső GDP régióként (PPS), 2000, (EU25=100)

Forrás: EC (2003) 1. térkép

\* Trón Zsuzsanna PhD-hallgató a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Karán (e-mail: troni@economics.econ.klte.hu)

<sup>1</sup> A kohéziós országok: Írország, Görögország, Spanyolország, Portugália.<sup>2</sup> Barnes (1995) *The Enlarged European Union*. Longman, London cikkére hivatkozik Kengyel (1999) 139. o.



más nyereségeket (gyakran veszteségeket) juttat az integráció. A kialakuló jövedelemegyenlőtlenségek különböző makroökonómiai feltételek esetén (jól működő piacokat és szabad tényezőáramlást feltételezve), gazdaságilag kedvező szerkezetátalakulásokat (telephely- és tényezőösszetevő-változásokat) indíthatnak. Ha azonban a feltételek a valóságban nem adóttak (vagy ha túl rövid időt hagyunk a strukturális kiigazításoknak), akkor a szerkezeti változások eltérő eredményeket hoznak az érintett gazdaságokban. A fellépő szociális problémák orvoslását pedig az EU-ban mint nemzetek feletti integrációban sokan a közös költségvetés forrásaiból várják.

Az Unióban az előbb leírtak miatt két politika fontossága növekedett meg: az egyik a versenypolitika, az állami támogatások szabályozásának fontossága, miszerint a különálló nemzeti beavatkozások meggátolhatják a szerkezeti igazodásokat, és az állami támogatások újból kereskedelmi korlátként fognak funkcionálni, a másik pedig, hogy ezen szerkezetváltozások előnyei egyenetlenül oszlanak meg a tagállamok között. Ez az egyenetlen eloszlás pedig közvetlenül az Unió kitűzött célja, a kohézió ellen dolgozhat. Ez veti fel a regionális politika fontosságát.

Nézzük meg, mi a célja az Unió regionális politikájának! A Római Szerződés 1957-ben a Közösség céljának a gazdasági egységek erősítését és *harmonikus* fejlődését jelölte meg. A regionális problémák megjelenése után azonban az Unió alapszerződésébe 1988-ban beemelt 130a-e cikkek (új számozás szerint 158-162 cikkelyek) már rendelkeznek a strukturális politikáról mint közösségi politikáról. Ebben az áll, hogy „a Közösség fejleszti és tovább folytatja a gazdasági és társadalmi *kohézió erősítésére* irányuló tevékenységet, annak érdekében, hogy elősegítse a közösség egészének harmonikus fejlődését“ (idézi *Fazekas 2000:142*). Ebből tehát az tűnik ki, hogy a regionális politika feladata az, hogy a Közösség elsődleges céljának elérését segítse. Ennek a megállapításnak később még fontos szerepe lesz.

A kohézió, avagy „összekovácsolódás“ nehezen megfogható fogalom. Nagyjából azt jelenti, hogy mekkora lehet az a távolság az egyes területi ill. társadalmi csoportok közt, amely még morális és társadalmi - azaz elsősorban politikai - szempontból elfogadható. A közgazdaságtan legfontosabb feladata ezen a területen az lehet, hogy ezeket a különbségeket tanulmányozza, és kidolgozza a megfelelő eszközöket kezelésükre (és a már meglévő eszközöket is figyelemmel kísérje).

Érdekes áttekinteni, mit tartanak a regionális politika céljának és feladatának az ezzel foglalkozó magyar kutatók. *Horváth Gyula (1998:17)* ezt a következőképpen fogalmazza meg: „A regionális politika céljának tekinti egyrészt a gazdasági folyamatok által kiváltott negatív jelenségek mérséklését, másrészt az innovatív gazdasági tevékenységek elterjedése előtt álló akadályok felszámolását“. *Rechnitzer (1998:21)* szerint a cél: „...az erőforrások hatékony működésének biztosítása, a regionális szerkezetben meglévő különbségek kiegyenlítése, és ezzel mindenki számára közel azonos életfeltételek, ill. azok lehetőségének biztosítása.“. *Kengyel Ákos (1999:67)* könyvében pedig ezt olvashatjuk: „A regionális politika a gazdasági tevékenységek befolyásolása és a régiók közötti társadalmi és gazdasági különbségek mérséklése érdekében történő beavatkozást jelent.“ Ezek a célmeghatározások különböző elméleti megfontolásokat tükröznek.

*Boldrin és Canova (2001:213-217)* rövid összefoglalót nyújt a brüsszeli politikákat megalapozó gazdasági növekedés- és kereskedelemelméletekről. Kisebb kiegészítésekkel az ő logikájukat követve két főbb irányt különböztethetünk meg, a konvergencia- és a divergenciaelméleteket.

### Konvergenciaelméletek

A hagyományos, neoklasszikus Heckscher-Ohlin<sup>3</sup> elméleten kifejlődött modellek arra a következtetésre jutnak, hogy a tényezőhozadékok egymáshoz közelítenek a vámok lebontásával és a kö-

zös piacok létesítésével. Természetesen ez a modell a szokásos megszorítások mellett igaz, azaz feltételezi a jól működő piacokat és a korlátozásmentes tényezőáramlást. A jól formalizált, egyszektoros neoklasszikus növekedésméletet a technikai haladást exogénnek feltételezve egyértelmű konvergenciát jósol; ezt a *konvergenciaelméletek erős hipotéziseként* foghatjuk fel. A hagyományos elmélet (tőke, munka, összes tényező termelékenysége) mellett ezekbe a modellekbe beépültek a humán erőforrás, természeti tényezők, a közjóságok és a politikai stabilitás hatásai is. A *konvergenciaelmélet gyenge hipotézise* szerint a társadalmi-politikai feltételek akadályozhatják, de legalábbis hátráltathatják a technológiai adaptációt. A konvergenciát e szerint tehát elsősorban a verseny és a szabad kereskedelem támogatásával – azaz a technológia széleskörű elterjedése útján lehet előmozdítani. Visszaemlékezve a célokra, az Unió alapszerződésének Preambuluma fogalmazott meg ehhez hasonlókat, de a kohéziós célok és a vizsgált magyar szakemberek ennél többről is beszélnek.

#### Divergenciaelméletek

Az újabb teóriák, elsősorban a fejlődő országok keserű tapasztalatából kiindulva, cáfolják a konvergenciaelméleteket. Ennél az irányzatnál a növekedésméletek középpontjában a hasznossági túlcsoportulások és aggregált szinten az ebből fakadó növekvő hozadékok adják a növekedés alapját. Ez viszont a régiók közti versenyt indukálja, azaz nem konvergenciát, hanem divergenciát eredményez. Ezt nevezik a divergenciaelméletek *erős változatának*. Elsődlegesen a magas fix költségek, mindent átható növekvő hozadékok és externáliák jelentik a gazdasági növekedés forrását; a komparatív előnyök, illetve a kompetitív szituációk csak másodlagos tényező. *Krugman és Venables (1996)* elsősorban az agglomerációs erőkre és a várakozásokra terelik a figyelmet. Az agglomerációs erő arra ösztönzi a cégeket, hogy földrajzilag koncentráldjanak, a helyhez kötött extern volumenhozadék eredményeként. A várakozások pedig oda vezethetnek, hogy ha A országban kedvezőbbek a bér- és profitkilátások, mint B-ben, akkor B-ből a tőke és a munka kezd A-ba áramolni, ami tovább növeli a két ország közti különbségeket. Ezen elméletek különböző kimeneteleket jósolnak; míg egyesek ellenzik a kormányzati fejlesztéseket, mivel szerintük ez a legproduktívabb tényezők gyors mozgásával járna<sup>4</sup>, - addig mások a magas fix költségek és a hasznossági externáliák miatt a kormányzat kezdeményező szerepét hangsúlyozzák, hiszen ezek a projektek csak akkor tudnak jövedelmezőek lenni, ha egy kritikus tömeget elér a projektek száma. Ez igazolhatja az EU támogatásait és juttatásait a szegényebb régiókban található cégek és projektek számára, de csak akkor, ha a cél a fenntartható növekedés, nem pedig a gazdasági hatékonyság az egész Unióban.

A nem-konvergencia elméletek *gyenge hipotézise* ezzel szemben csak annyit állít, hogy az externáliákat okozó inputoknak (emberi tőke, infrastruktúra, K+F tevékenység, pénzügyi mélység) el kell érnie valamilyen küszöbértéket. Ha nem történik politikai beavatkozás, vagy az nem megfelelő, a régiók klaszterizálódnak, – a klaszterek a kiinduló tényezőellátottság alapján fognak meghátrózódni (*Boldrin – Canova 2001:215*).

Érdemes még azt is megvizsgálni, hogy az egyes elméletek a telephelyválasztásban, az iparágak újratelepülésében milyen eredményeket jósolnak. Az 1. ábra a mélyebb integráció lehetséges eredményeit ábrázolja a tényezők mobilitásának és az agglomerációs erőknek a függvényében.

1. ábra

*Az európai integráció lehetséges eredményei*

Forrás: Midelfart-Knarvik-Overman (2002:327)

<sup>3</sup> Krugman-Obstfeld (2003) alapján.

<sup>4</sup> Például a legképzettebb munkaerő elhagyná az elmaradottabb régiót, ami a régió növekedési esélyeit rontaná.

A tényezőmobilitás egyre nő a sorokban lefelé haladva, míg az oszlopokban balról jobbra az agglomerációból származó előnyök nőnek, és változik az agglomeráció természete is. Az első oszlop lehet a konvergenciaelméleteké, amelyek nem számolnak az agglomerációból származó eredmé-

Agglomerációs nyereség	Kicsi	Nagy, de csak iparágon belül	Magas iparágak között is
Tényezőmobilitás	Földrajzi diszperzió	Ipari klaszterek kialakulása	Polarizáció
Alacsony	Specializáló tényezőárak kiegyenlítése	Egyetlen nagy klaszter kialakulása	
A munkaerő tekintetében alacsony, tőke, vállalatok tekintetében magas			
Magas			

nyekkel. Alacsony tényezőmobilitás mellett a cégek konkrétan a termelési tényezők, a beszállítók, esetleg a piac mellé települnek, a tőke, munka és a vállalatok korlátok nélküli mozgása mellett pedig bekövetkezik a specializáció és a tényezőárak kiegyenlítése.

Ha számításba vesszük az agglomerációs erőket (mint ahogy tesszik ezt a divergencia-elméletek), mégpedig úgy, hogy az iparágon belüli kapcsolatokat feltételezzük szorosnak, akkor bizonyos iparágak koncentrációjára számíthatunk<sup>5</sup>. Ha pedig a szektorok közt is erős kapcsolatokat találunk, akkor egy nagy ipari csomópontot, klasztert kapunk valamelyik központi régióban. De mi van akkor, ha a cégek kapcsolatai az iparágak közt erősek, a munkaerő pedig immobil? Ekkor is elképzelhető, hogy az ipari tevékenységek kiterjedt földrajzi agglomerációját kapjuk. Ez a klaszter hasonlónak tűnik ahhoz, mint amikor a munkaerő mobil volt, de nagy az eltérés a jóléti eredményeket tekintve. A mobil munkaerő esetében az emberek elköltöznak a központi régióba, tehát mindannyian nyernek az integrációból. Ellenben itt az ipari és tőketulajdonosok költöznek, de a munkaerő nem követi őket. Ez felveti a jóléti elemek polarizálódását, megnövekszenek az egyenlőtlenségek a központi és a periférikus régiók között.

#### A közösségi beavatkozás indokai

A gazdaság és a piacok működését a való életben a túlsordulások, információs zavarok, egyszóval magának a piacoknak a kudarcai jellemzik. Emellett a gazdaságon kívüli tényezők, a társadalmi szempontok is jelentősek. Hagyományosan a kormányzatok kétféle indokból igyekeznek beavatkozni: a hatékonysági, illetve a méltányossági szempontokra hivatkozva (*Stiglitz 2000*).

A közösségi beavatkozások *hatékonysági szempontokat* figyelembe véve a piacok működését igyekeznek korrigálni. A hagyományos közgazdasági szemlélet alapján az intézkedéseknek a szabad kereskedelem akadályait és súrlódási pontjait kell eltüntetniük, hogy a hatékonyabb erőforrás-allokáció végbemenjen. Az összjólet azáltal növekszik, hogy ezek a korábban rosszul hasznosított faktorok most jobb helyre kerülnek a termelésben.

A *méltányosság szempontja* azon a gondolatmeneten nyugszik, hogy egyes néprétegek, csoportok leszakadása, vagy a túl nagy jövedelmi egyenlőtlenség morálisan elfogadhatatlan; a különböző társadalmi csoportok közti különbségek csökkentése is a társadalmi jólét (azaz összhasznosság-ér-

<sup>5</sup> Itt felmerülhet annak jóléti kértése, hogy egyes régiókba, országokba olyan ipari klaszterek települnek, amelyek nagyobb nyereségeséget hoznak, mint mások. Ilyen lehet pl. a high-tech iparágak letelepülése.

zet) növekedését hozza magával. Ilyen kormányzati beavatkozásokra példa a közjavak (pl. ivóvízellátás) egy általános szintje minden területen, ill. központi transzferek a szegényebb területeknek, vagy szociális téren a munkavállalókra egységes biztonsági, jóléti szabványok, ill. a fontosabb társadalombiztosítási rendszerek (öregkori nyugdíj, munkanélküliek támogatása) bevezetése.

Hatékonsági nézőpontból a már említett ipari klaszterek eredménye is nemkívánatos lehet, ha az agglomerációs erők nem erősítik, hanem ellene hatnak a komparatív előnyöknek. Midelfart-Knarvik és Overman (2002) nemzeti szinten végzett empirikus eredményei igazolják az ipari klaszterek fokozatos kifejlődését az Európai Unióban. Tehát ha van valamilyen magyarázat az EU intervencióira, szerintük az a következőkből fakadhat: (1) az ipari klaszterek „rossz” helyen alakulnak ki, és így késleltetik az erőforrás-allokáció hatékonyságát, vagy (2) a piaci erők az értékesebb ipari klasztereket egyenlőtlenül osztják el az országok között (Midelfart-Knarvik – Overman 2002:328).

A két beavatkozási szempontból szóló gondolatmenet nem állapítja meg pontosan, milyen mértékű újraelosztásra is van szükség. Annak mindenképpen pontos számításokon kell alapulnia, nagyobb részt viszont politikai kompromisszumokon múlik<sup>6</sup>.

Természetesen meg kell említenünk a (későbbiek szempontjából rendkívül fontos) kormányzati beavatkozások kritikáját. A kormányzatok működését mindig is kritikával illetik a közgazdászok, ha hatékonyságról van szó. Stiglitz (2000) felhívja a figyelmet mind a piaci mechanizmusok kudarcaira, mind a kormányzati tevékenység kudarcaira; pl. a közjavak szülte kontrasztelekciós mechanizmusokra, vagy a transzferek által okozott erkölcsi kockázat növekedésére.

Igazolják-e az elért eredmények az uniós intervenciók hatékonyságát?

Hervé (1999) cáfolja az Európai Bizottság azon állítását, miszerint a Strukturális Alapokból és a Kohéziós Alapból származó regionális pénzügyi transzferek a közös költségvetési politikán keresztül eredményesen hozzájárulnának a görög, ír, portugál és spanyol egy főre eső GDP uniós átlaghoz való közeledéséhez. A Bizottság állítása csupán ex ante jellegű makroökonómiai szimulációs modellekre támaszkodik. Ezeknek a modelleknek a döntő feltételezése az, hogy az EU-s transzferek legalább egy önmagukkal azonos nagyságú emelkedést eredményeznek a növekedésösztönző költségvetési kiadásokban. A 20 évet átfogó elemzés Írország, Portugália és Spanyolország esetében nem tudta megcáfolni azt a hipotézist, miszerint az EU-s regionális transzfereknek semmilyen pozitív hatása nincs a növekedést ösztönző költségvetési kiadásokban. A legtöbb esetben a transzferek inkább a növekedést nem ösztönző költségvetési kiadások növekedéséhez vezettek (Hervé 1999).

Midelfart-Knarvik és Overman (2002) a regionális szintű polarizációt és a klaszterek „méltányos” eloszlását vizsgálva jogosnak tartja a közösségi intervenciókat, de a jelenlegi politikát ők sem tartják megfelelőnek.

Armer (2002) hangsúlyozza, hogy az Unió regionális politikájában rejlő lehetőségek hatékony kihasználásának megvannak a maga szükséges és elégséges feltételei. Ilyenek a donor ország liberalizálódása, a termelékenység (főként a munkatermelékenység) növekedése, a technológiai fejlődés, illetve a makroökonómiai stabilitás. De a struktúrapolitika hatásfokát az olyan tényezők is befolyásolják, mint a gazdaság kiinduló helyzete, az alapok felhasználásának mértéke, cél- és eszközrendszer, valamint annak megtanulási folyamata.

Az intervenciók hatékonyságának vizsgálatokor<sup>7</sup> Boldrin és Canova (2001) szerint először azt kell tisztázni, hogy mi is voltaképpen az EU célja. A következő kétoldalú konklúziót adják: Ha az

<sup>6</sup> Az 1977-ben közzétett MacDougal jelentés a tagállamok együttes GDP-jének 22,5 százalékát kitevő interregionális transzferek szükségességéről írt. Barnesnak a Bizottság 1995-ös felkérésére végzett számításai szerint a GDP 1 százalékát kitevő transzferek már lényegesen mérsékelnek a regionális különbségeket (Kengyel 1999).

EU célja az, hogy maximálja az összesített gazdasági növekedést az EU 15-ökben, akkor azon modell szerint, amelyet a Bizottság saját jelentése ösztönzött, a jelenlegi politika nem megfelelő és meg kell változtatni úgy, hogy a támogatások erősítsék az agglomerációt és a divergenciát. Másik oldalról, ha az EU célja, hogy a szegény régiókat támogassa és a konvergenciát segítse, a Bizottság által vezetett politika akkor sem igazolható a még oly komoly statisztikai eszközökkel.

A helyzet nem könnyű! De hogy is lehetne annak a regionális politikának a megítélése könnyű, amelyben, bár jogosságát tekintve bizonyított, olyan transzferek és támogatási programok váltak állandóvá, amelyeknek eredeti céljai, amire létrehozták őket, már nem állják meg a helyüket. Mért van az, hogy az EU politikai döntéshozatala azt implikálja, hogy a támogatások csökkentésekor a donor országoknak új okokat kell kreálniuk, hogy Brüsszeltől transzfereket kapjanak, ahelyett, hogy csak egyszerűen az érvényben lévőköt csökkentenék? Erre a kérdésre választ adhat a közösen belüli érdekérvényesítés vizsgálata.

#### Érdekkonfliktusok

Arra a kérdésre, hogy a Strukturális Alapok működését mi befolyásolja, azok miért léteznek, illetve működésüket és fejlődésüket mi befolyásolja, válaszként kétféle megközelítés létezik. Egyes szerzők (pl. *Allen 2000*) szerint létükre csakis egy magas szintű, államok közötti alku ad magyarázatot, amely a tagállamok központi kormányzatai és az Európai Bizottság között jött létre. Ebben az elméletben a regionális szereplők érdekei nem hangsúlyosak.

A másik nézet szerint a Strukturális Alapok létrejötte kihívást állít a tagállamok kormányainak autonómiájára. Egyrészt felülről, a Bizottság szupranacionális hatásköre miatt érezhetik magukat fenyegetve, másrészt alulról, a régiók szintje felől. A *regionalizmus* tana és a „Régiók Európájának” fogalmát hangoztatók a Strukturális Alapokat és intézményeit a regionalizmus ösztönzőeszközének tartják (*Keating 1997*). A közösségi politikában a regionális szervek egyre nagyobb szerepet kapnak<sup>8</sup>. Ezen nézet vallói vezetik be a „több szintű kormányzás” fogalmát (multi-level governance), és vizsgálják a régiók, az állami szint és a közösségi szint döntéshozó- és végrehajtó feladatainak megoszlását (*Sturm 1998*). Érdekes tanulmány vizsgálja például az eltérő államszerkezettel rendelkező tagállamok régióinak térnyerését és szerepvállalását az uniós regionális politikában. *Börzel (2001)* arra mutat rá, hogy a föderalizált Németország és a regionalizált Spanyolország, bár más úton indult a regionális érdekérvényesítés ösvényén, de a sikeres és rugalmas intézményi változásokat csakis a kormányzati szinttel együttműködő kooperatív regionális stratégia képes megteremteni.

Az Európai Unióban állandóan változó érdekvonalak és ütközési felületek közül érdemes néhányat szemügyre venni, a teljesség igénye nélkül (*Forman 2001 alapján*). Egy tagország lehet a közös agrárpolitika nettó haszonélvezője (Franciaország, Dánia) vagy vesztese (Nagy-Britannia, Svédország), a Schengeni Szerződés aláírója (Hollandia) vagy annak elutasítója (Nagy-Britannia). Csoportok alakíthatók aszerint is, hogy a tagország az EMU tagja (Hollandia, Írország) vagy abból önkéntesen kimaradó (Dánia, Nagy-Britannia), alkalmazza az atomenergiát (Franciaország, Belgium, Nagy-Britannia) vagy elveti (Németország, Svédország), illetve hallani sem akar róla (Ausztria, Olaszország). Érdekvonalak alakultak aszerint is, hogy tart-e az ország a keleti bővülés során megjelenő munkaerőtől (Németország, Ausztria) vagy sem (Hollandia, Dánia, Svédország). És ami számunkra a legérdekesebb lehet: a közös költségvetésbe nettó befizető (Németország, Hollandia, Ausztria, Svédország) vagy annak haszonélvezője (Olaszország), illetve a strukturális alapok haszonélvezője (Írország, Görögország) vagy annak finanszírozója.

<sup>7</sup> A hatékonyságvizsgálat és az ellenőrzés során többen is felvetik a Strukturális Alapok menedzsment-oldalú megközelítését (*Sauerborn-Tischer 2001, Bauer 2001*)

<sup>8</sup> Az 1988-as reform után ez valóban így is történt.



Az EU regionális politikájának ismertetéséről sok átfogó munka született magyar nyelven is (Horváth 1998, Kengyel 1999, Forman 2000).

1957 és 1970 között viszonylagos homogenitás volt jellemző. 1969-től azonban új helyzet állt elő. Létre jött a vámunió, és ez a verseny látható növekedésével együtt megnövelte a regionális különbségeket is. A földrajzilag is periférikus helyzetű Dél-Olaszország láthatóan semmit nem profitált az integrációból. A felvetődő pénzügyi unió kérdése (Werner-terv) már előrevetítette az előnyökből kimaradt régiók támogatásának szükségességét.

Az első bővítés 1973-ban két okból is erősítette a közös regionális politika bevezetését. Írország felvételével eddigi legelmaradottabb tagja került be a Közösségbe, Nagy-Britannia pedig hozta magával számos problémáját, kezdve a válság sújtotta hagyományos iparágaitól a gyarmatbirodalmi múltból cipelt piacok elvesztéséig. Ráadásul mint legnagyobb élelmiszer-importőr a közös agrárpolitika magas árai miatt még hatalmas holtteher-veszteségeket is elszenvedett. A közös költségvetés akkori mechanizmusa kizárta annak lehetőségét, hogy a legelmaradottabb Írország közösségi forrásokat kapjon felzárkózásához<sup>9</sup>, továbbá hogy Nagy-Britannia arányosan részesüljön a közösségi támogatásokból. A britek mindenképpen valamilyen kompenzációt követeltek maguknak<sup>10</sup>. Legyen inkább hangsúly a regionális politikán az agrárpolitika helyett.

1973-ban készült el az ún. Thomson-jelentés, amely kiemelte a közösségi regionális politika szükségességét. A jelentés szerint az egyszemélyes területek tovább fognak nőni, amíg nagyok az elmaradott mezőgazdasági területek, ha szerkezetváltás van az iparban és emiatt nagy a strukturális munkanélküliség. A közös regionális politika azonban nem helyettesítheti a tagállamok régóta folytatott regionális politikáját, hanem csak kiegészíti és koordinálja. Javaslatot tett a Regionális Fejlesztési Alap (ERDF) felállítására, amely 1975-től el is kezdte működését. Itt érdemes megemlíteni, hogy már a Szociális Alap (ESF) szupranacionális hatásköre ellen is felhördültek az országok, de azt mégis sikerült elérni, hogy országkvótákat határozzanak meg és a projekteket közösségi szinten szelektálják.

1977-ben egy másik jelentés látott napvilágot, a MacDougall jelentés. Ez arra kereste a választ, hogy a közös költségvetés és az erőforrások központi elosztása révén hogyan lehetne az integráció hatékonyságát növelni. A válasz, mint már volt róla szó, egy sokkal magasabb jövedelem-újraelosztás. Azt javasolták, hogy a közösségi költségvetés kiadásainak nagyságát emeljék a tagállamok együttes GDP-jének 22,5 %-ára, mert csak így lehetséges a régiók közti különbségek 10%-os sávon belülre csökkentése. A tagállamok nemzeti szuverenitásuk ilyen mértékű csorbítása miatt azonban ezt a javaslatot komolytalannak tartották. 1979-ben történt még annyi módosítás, hogy az ERDF pénzeszközeinek 5%-át az országkvótákon kívül, ún. Közösségi Kezdeményezésekre (Community Initiative Program, CIP) különítették el.

1981-ben csatlakozik Görögország, még nagyobb kihívás elé állítva a regionális különbségek csökkentésén dolgozó szakembereket. A mezőgazdasági alap (AEGGF) struktúraváltozást segítő Orientációs Részlege, az ESF, és az ERDF vagy közös nevükön a Strukturális Alapok nagy feladatok elé néztek, a görög diktatúrát követő konszolidációt kellett ellátniuk. Jó alkalom volt ez a pénzalapok bővítésére. A kiadások az országok kvótáit is átrendezték (lásd 2. táblázat).

2. táblázat

*A tagállamok kvótái a Strukturális Alapokban 1975 és 1984 között*

Forrás: Forman (2000:65) és saját számítás

<sup>9</sup> Például a belterjes marhatenyésztést folytató német gazdák az előállított nagyobb mennyiség miatt nagyobb összeghez jutottak az intervenció felvásárláson keresztül, mint a legeltető állattartást folytató ír társaik.

<sup>10</sup> Erre majd Fontainebleau-ban kerül sor 1984-ben.



Franciaország és Írország támogatása az átlagosnál nagyobb mértékben, a táblázatból láthatóan több mint ötszörösre növekedett (vö. a 3. és az utolsó oszlop adatait). De Luxemburg kivételével a többi ország támogatásai is közel ilyen mértékben nőttek. A pénzalapok növekedésével egy időben

	1975-1977-es kvóta		1978-1980-as kvóta		1981-1984-es kvóta	
	százalék	mill. ECU	százalék	mill. ECU	százalék	mill. ECU
Belgium	1,5	19,5	1,4	25,9	1,11	80,7969
Dánia	1,3	16,9	1,2	22,2	1,06	77,1574
Franciaország	15,0	195,0	16,9	312,65	13,64	992,8556
Hollandia	1,7	22,1	1,6	29,60	1,24	90,2596
Írország	6,0	78,0	6,5	120,25	5,94	432,3726
Luxemburg	0,1	1,3	0,1	1,85	0,07	5,0953
Nagy-Britannia	28,0	364,0	27,0	499,5	23,80	1732,4020
NSZK	6,4	83,2	6,0	111,0	4,65	338,4735
Olaszország	40,0	520,0	39,4	728,9	35,49	2583,3171
EK9	100,0	1300,0	100,0	1850,0	87,00	6332,7300
Görögország	–	–	–	–	13,00	946,2700
EK10	–	–	–	–	100,00	7279,0000

azonban a támogatott területen élő népesség maximális plafonját csökkentették, ezzel a támogatások koncentrációját akarták elérni.

1984-ben további változások történtek, amelyek nemcsak a regionális politika közösségi irányításának növekedését, hanem a támogatások hatékony felhasználásának igényét is jelezték. A brit regionális politika reformjának hatása érezhető ezen lépésekben. A kvóták formálisan megszűntek, és a támogatások feltétel nélküli lehívása is. A pénzeket innentől csak a Közösség részfinanszírozásával lehet igénybe venni. Ez fontos lépés volt, mert kutatások kimutatták, hogy a tagállamok támogatási politikája egyre távolodott egymástól, és egyre inkább csökkenő tendenciát mutatott.

Az 1986-os bővülés szintén megosztotta a tagállamokat. Voltak, akik lelkesedtek, voltak, akik nem. A nettó befizető NSZK és Nagy-Britannia támogatta az ibériai országok csatlakozását, mert piacot láttak bennük. Franciaország az agrárlobby hatására a tárgyalások felfüggesztését kérte. A Benelux államok és Dánia is a támogatók közt voltak. Olaszországot megosztottság jellemezte. A mezőgazdasági termelők veszélyeztetve látták jövőjüket, de a politikusok hatására belenyugodtak. Görögország hevesen tiltakozott, sőt vétóját is kilátásba helyezte, ha nem kap valamilyen rendkívüli támogatást. Így jött létre az Integrált Mediterrán Program (IMP), amely a régebbi déli tagországoknak a bővülés miatt elszenvedett veszteségeiért adott kárpótlást. Tehát ebből Olaszország és Franciaország is részesült 25-25%-ban. A programban új elvek is megjelentek. A Strukturális Alapokból csak többéves, hosszú távú programokat támogattak, és szoros együttműködésre kényszerítették a helyi és a központi szereplőket.

Spanyolország és Portugália csatlakozásával jelentősen növekedett a támogatandó népesség nagysága és aránya. A felosztandó forrásokat ezért újfent megnövelték, hogy a régebbi tagállamok érdekeinek sérelme és a támogatási összegek csökkentése nélkül lehessen támogatni az új tagokat. A már megítélt támogatásokat ugyanis nem vonják vissza! Inkább a Strukturális Alapokba befizetett összeget növelik meg. Az alapok tevékenysége kezdett áttekinthetlenné válni a túlságosan szétaprózott és túl sok célnak köszönhetően. Egy alapvető reform szükségességét valamennyien érzékelték.

A regionális politika 1987-ig tartó tényezésének időszakát sokan kedvezően ítélik meg. Horváth (1998) szerint azért lehet pozitív jelzővel illetni, mert ekkorra megjelent a diszparitások csökkentésének fontossága, kialakultak a regionális politika intézményei, és sok kedvezőtlen adottságú terü-

let részesült hatékony segélyekben, továbbá bebizonyosodott, hogy a közösségi regionális politika hatékonyabban képes megoldani a területi egyenlőtlenségek problémáit.

3. táblázat

*A tagállamok kvótái a Strukturális Alapokban 1984 és 1988 között*

*Forrás: Forman (2000: 65) és saját számítás*

### Reformok

	1981-1984-es kvóta		1985 évi tényleges kvóták		1986-1988-as tényleges éves átlag	
	százalék	mill. ECU össz	százalék	mill. ECU 1év	százalék	mill. ECU 1 évre
Belgium	1,11	80,7969	1,18	20,0364	1,17	33,216
Dánia	1,06	77,1574	0,51	8,6598	0,4	11,359
Franciaország	13,64	992,8556	12,91	219,2118	8,4	283,476
Hollandia	1,24	90,2596	1,01	17,1498	0,7	19,873
Írország	5,94	432,3726	5,92	100,5216	4,0	113,56
Luxemburg	0,07	5,0953	0,07	1,1886	0,07	1,987
Nagy-Britannia	23,80	1732,4020	24,3	412,6140	15,4	437,206
NSZK	4,65	338,4735	3,46	58,7508	3,1	88,009
Olaszország	35,49	2583,3171	35,52	603,1296	26,3	746,657
EK9	87,00	6332,7300	84,88	1441,2624	59,0	1675,010
Görögország	13,00	946,2700	15,12	256,7376	9,3	264,027
EK10	100,0	7279,0000	100,00	1698,0000	68,3	1939,037
Portugália	–	–	–	–	11,7	332,163
Spanyolország	–	–	–	–	20,0	567,800
EK12	–	–	–	–	100,0	2839,000

1988-ban került sor az első átfogó reformra. Ekkor épült be tulajdonképpen a regionális politika elnevezés a közösségi joganyagba. Az alapokat egységes rendszerbe foglalták és Strukturális Alapoknak nevezték el. Meghatározták a programozási időszak pénzügyi kereteit és az egyes országokra jutó összegek maximális nagyságát egészen 1993-ig előre.

4. táblázat

*A kihelyezett támogatások értéke 1975 és 1988 között*

*Forrás: Horváth (1998: 338)*

A támogatási célokat közös rendszerbe foglalták (öt célkitűzés), és megszabták, hogy az egyes célkitűzéseket mely alap milyen arányban finanszírozhatja. A célok finanszírozását meghatározott

	Összesen, millió ECU	Megoszlás, százalék
Belgium	200,4	0,8
Dánia	176,1	0,7
Franciaország	5086,2	20,9
Hollandia	2791,0	11,5
Írország	2447,6	10,1
Luxemburg	247,5	1,0
Nagy-Britannia	1297,2	5,3
NSZK	16,6	0,06
Olaszország	927,4	3,8
Görögország	7889,5	32,6
Portugália	1197,8	4,9
Spanyolország	2032,5	8,4
Összesen	24309,8	100,0

alapelvekhez kötötték (szubszidiaritás és decentralizáció, partnerség, programozás, adicionalitás és koncentráció). Egyúttal a források megduplázásáról is döntöttek. 1989 és 1993 között a Struktú-

rális Alapok 64 milliárd ECU-vel gazdálkodhattak. Ez a reform jelentős lépéseket tett a többszintű kormányzás kialakításának irányába. A „Régiók Európájának“ elkötelezett hívei körében a reform egy kedvező jövő képével kecsegtetett.

A Strukturális Alapok második reformját az 1991. decemberi maastrichti bizottsági ülés indította. A közelgő bővülés, a monetáris unióra való felkészülés fémjelezte az ez időben született változásokat. Létrejön a negyedik strukturális alap, a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (FIFG), és a célkitűzések kiegészülnek egy hatodikkal, a ritkán lakott északi területek támogatásának céljával. Rendeletben írják elő, hogy a Közösségi Kezdeményezések (CIP) támogatására az alapok költségvetésének 9%-a használható fel. 1993-ban létrehozzák a Kohéziós Alapot, melynek célja, hogy a legszegényebb országokban segítse a monetáris unióra való felkészítést, a kohéziót lendítse előre közlekedési és környezetvédelmi programok támogatásával. Pontosabban a már meglévő Integrált Mediterrán Programot alakították át (kisebb szűkítésekkel), annak eredetileg tervezett hatályának lejtárával. Az Alap támogatásait csak akkor folyósítják a benne résztvevő tagállamoknak, ha teljesítik a maastrichti konvergenciakritériumokat. A Maastrichti szerződés hozta létre a Régiók Bizottságát is. *Allen (2001)* szerint azonban ez a reform már a tagállamok erejének újbóli megerősödést hozta. *Börzel (2001)* is egyetért abban az Allen által képviselt nézetekkel, hogy a Régiók Bizottsága nem lehet hatékony. A régiók nagy száma és heterogenitása miatt igen nehézkes jelentősebb eredményeket elérni az ilyen közvetlen, „államon kívüli“ kapcsolatok felhasználásában. Börzel szerint például a német tartományoknak is egy közvetett „államon belüli“ kapcsolat kínált megfelelő lehetőséget az érdekérvényesítésre.

5. táblázat

*A SA-ból nyújtott támogatások megoszlása célkitűzések és országok szerint, 1994-1999, 1994-es árakon*

*Forrás: Kengyel (1999: 91), és ez alapján saját számítás*

Az a nézet, miszerint a regionális politika alakulását és a Strukturális Alapok költségvetését leginkább a hatalmak közti alku befolyásolja, az Agenda 2000-ben érhető tetten leginkább. Bár az 1999 márciusában tartott berlini konferencia kifejezett célja továbbra is a kohézió, megjelennek az *Allen*

	Támogatás az 1. és 6. célkitűzés szerint, összesen, millió ECU	CIP	Összes támogatás	Megoszlás, százalék
Ausztria	165	146,10	1606,70	1,12
Belgium	730	233,84	1860,34	1,30
Dánia		88,95	766,85	0,54
Finnország	459	153,40	1687,30	1,18
Franciaország	2190	1421,36	12747,56	8,92
Hollandia	10	231,77	2075,37	1,45
Írország	5620	304,02	5904,22	4,13
Luxemburg		13,12	89,22	0,06
Nagy-Britannia	2360	1102,26	10248,06	7,17
Németország	13640	1901,42	20585,82	14,41
Olaszország	14860	1703,14	20677,54	14,47
Görögország	13980	1083,38	15063,38	10,54
Portugália	13980	1410,17	15390,17	10,77
Spanyolország	26300	1315,07	32697,87	22,88
Svédország	252	127,80	1405,80	0,98
Összesen	93975	12299,80	142890,00	100,00
%-os megoszlás	66,26	8,60	100,00	

(2001) által is említett „side payment“-ek, melyek a nettó befizető országok részére jelentenek kompenzációt azért, hogy a további bővítés költségeihez is hozzájárulnak. A kialakult álláspontot egyébként hatalmas vita előzte meg.

A német, holland, osztrák és svéd álláspont a kiadások stabilitását szerette volna mindenképpen megtartani azok után, hogy az 1994-1999 közötti időszakban azok évről évre emelkedtek. Szerintük a közösségi GDP 0,46%-a is túl sok erre. A nettó kedvezményezettek (Spanyolország, Portugália, Görögország és Írország) viszont az 1999-es, tehát a legmagasabb támogatást nyújtó év alapján szerették volna megállapítani a költségvetést, a kiadásoknál pedig a GDP 0,46%-át mint előirányzatot kívánták figyelembe venni. A Bizottság megpróbálta dűlőre vinni az álláspontokat. A kiadásokat a GDP 0,46%-ához mint felső határhoz igazítják, nem pedig előirányzatnak veszik. A támogatás nagyságát a korábbi egy főre jutó támogatások szerint állapították meg, de így csökken a kedvezményezett régiók, illetve a népesség száma. A regionális politika részére nyújtott költségvetési támogatás mértékét pedig 213 milliárd euróban határozták meg. Ebből az új három célkitűzés és a Közösségi Kezdeményezések a hét évre összesen 195 milliárdot, a Kohéziós Alap pedig 18 milliárd eurót tudhatott magáénak (Iván 2001).

6. táblázat

Az SA-ból tervezett támogatások értéke 2000 és 2006 között (CIP nélkül), 1999-es árakon

Forrás: Horváth (2001:95)

	Átmeneti támogatás az 1. célkitűzésre, millió EUR	Támogatás az 1. célkitűzés szerint, összesen, millió EUR	Összesen (a 2. és 3. célkitűzéssel együtt), millió EUR	Az összes kiadás %-ában	Változás, összesen, 1994-99, %
Ausztria	–	261	1473	0,8	102,6
Belgium	625	–	1829	1,0	101,2
Dánia	–	–	745	0,4	100,5
Finnország	–	913	1836	1,0	121,5
Franciaország	551	3254	14620	7,9	109,6
Hollandia	123	–	2635	1,4	120,0
Írország	1773	1315	3088	1,7	54,9
Luxemburg	–	–	78	0,04	93,9
Nagy-Britannia	1166	5085	15635	8,5	137,0
Németország	729	19229	28156	15,3	144,2
Olaszország	187	21935	28483	15,5	144,2
Görögország	–	20961	20961	11,4	150,0
Portugália	2905	16124	19029	10,4	136,1
Spanyolország	352	37744	43087	23,5	136,1
Svédország	–	722	1908	1,2	161,7
Összesen	8411	127543	183564	100,0	132,8

A strukturális Alapok eddigi hat támogatási célját három célba sűrítették, szem előtt tartva a koncentráció alapelvét. Az 1. célkitűzés azon régiók fejlődésének és strukturális szabályozásának támogatására szolgál, melyek fejlettsége elmarad a többitől. A támogató alapok a következők: ERDF, ESF, EAGGF, FIFG. Azok a régiók tartoznak ide, ahol az egy főre jutó GDP (vásárlóerő-paritáson mérve és a Közösség utolsó háromévi rendelkezésre álló adatainak bázisán számolva) kisebb, mint a közösségi átlag 75%-a. Ugyancsak innen kapnak támogatást az ún. „távoli régiók“, a sarkkörön túli területek. A 2. célkitűzés a strukturális nehézségek elé néző területek közgazdasági és szociális „párbeszédének“ támogatását érinti. Az ezt finanszírozó alapok az ERDF, ESF és a FIFG. Azok a területek tartoznak ide, amelyekben az ipari foglalkoztatás az uniós átlagot meghaladja ugyan, de

a munkanélküliség vagy a foglalkoztatottság visszaesése tartósan nagyobb az EU átlagánál. A 3. *céltérülethez* az ESF feladatai tartoznak, mint a modernizációs politika adaptációjának elősegítése, az oktatási, képzési és munkáltatói rendszer támogatása.

Bár a 4. táblázat nem hasonlítható össze teljes mértékben az 5. és a 6. táblázattal (hiszen az összes kihelyezett támogatást tartalmazza, azaz EAGGF teljes támogatásait, és összesen 13 évet fog át), kiemelhető, hogy Franciaország – köszönhetően erős lobby-erejének – a teljes támogatások 21%-val rendelkezik. Akkor érezhető ez az összeg igazán nagynak, ha összevetjük a legszegényebb Görögország által kapott 33%-kal. Az 5. és 6. táblázat összevetéséből már jól látható, hogy *a nettó befizető országok jelentősen érvényesítették érdekeiket a pénzek elosztásakor*. Nagy-Britannia 19%-kal, Svédország 22%-kal növelte részarányát a Strukturális Alapok felhasználásából. A növekedések szükségességét a „különleges helyzetekre“ való hivatkozással indokolták. Svédország 150 millió eurót kap a 3. célkitűzés keretében, a Skót-felföld és a szigetek régiója pedig 300 millió euró kiálalási támogatásban részesül. A különleges helyzet valójában ad-hoc jellegű kivételeket jelentett. Ilyen még például a holland munkaerőpiac különleges helyzetére való tekintettel megítélt 500 millió eurós többlet is.

Itt érdemes megemlíteni, hogy a nettó hozzájárulás mérése több nehézségbe ütközik. Az adatokat ugyanis eltérő módon lehet bemutatni. A németek nem véletlenül hangsúlyozzák a bruttó transzfereket, a spanyolok az egy főre jutó nyereséget, miközben a britek azt szeretik kiemelni, hogy milyen keveset kapnak az uniós átlaghoz képest. *Kengyel (2003)* felhívja a figyelmet, hogy a GDP, a lakosság és költségvetési részesedés mind lehetséges viszonyítási alapok a különböző összehasonlítások számszerűsítéséhez.

#### Konklúzió, avagy mit hozhat a jövő?

A 2006 utáni regionális politika kialakítását már a második kohéziós jelentés megjelenése után megkezdtek a Közösség érdekelt szervei. A bővülés nyomán fellépő komplikációk, a megnövekvő forrásigény, az eddigi kedvezményezett problémája sokszor éles vitákban állította egymással szembe az érintetteket. A *Bizottság* szerint a legkevésbé fejlett régiók támogatása továbbra is elsőbbséget kell élvezzen a politika keretén belül, bár a támogatási kritériumok még tisztázandók. Az Unió támogatásából kimaradó régiókban szükséges a közösségi beavatkozás, melynek leginkább a versenyképesség erősítését kell céloznia. A 2006 utáni finanszírozási költségekre vonatkozóan az akkori elnökség azt a véleményt képviselte, hogy a növekvő diszparitásokra tekintettel a bővítés után a GDP 0,45%-os küszöbértéke jó vonatkoztatási pont lenne. A delegációk szintjén felmerült az államok nagyobb szerepvállalása is (*EC 2003*).

Az *Európai Parlament* 2002 novemberében foglalt állást az első időközi jelentésről. Véleménye szerint folytatni kell az erős, szolidáris és partneri kohéziós politikát, és a különleges hátrányokkal rendelkező területek támogatását. Bármely újranacionalizálódást elfogadhatatlannak tartanak. Európa összetartásának finanszírozásához szerintük minimum a GDP 0,45%-ával való hozzájárulás szükséges (*EC 2003*).

A *Gazdasági és Szociális Bizottság* két területen is támogatta a 2006 utáni előrelépéseket. Támogatta a 0,45%-os GDP-küszöb felemelését, hogy a kohézió finanszírozható legyen, valamint a közösségi kezdeményezések összevonását, egyes eljárások elfogadását, hogy azok koordinálhatóak legyenek az intézkedésektől a megoldásokig. Szóba került a strukturális alapok reformja és egyszerűsítése a bővülésre való tekintettel (*EC 2003*).

A *Régiók Bizottsága* a következők jelentőségét hangsúlyozta: a fejlődésben elmaradott régiókat mindenképpen támogatni kell, a támogatásoknak a területi egyenlőtlenségek leküzdését kell elérniük, és méltányos átmeneti segély szükséges azon régiók számára, melyek a bővítés révén hátrányokat szenvednek el. Fontos még a közösségi politika jobb koordinálása, az eljárások egyszerűsítése is.

Érdekes álláspontot tükröz az Európai Tengerparti Periférikus Régiók Konferenciájának (CRPM) tanulmánya (lásd bővebben *Iván 2001*). Eszerint a támogatások mértékének meghatározásánál nemcsak a GDP-t, hanem a regionális versenyképességet alapvetően befolyásoló olyan tényezőket is figyelembe kellene venni, mint az alkalmazott szabadalmak száma, a foglalkoztatottak képzettsége, a foglalkoztatottak ágazati megoszlása és a regionális elérhetőség. A felvetést nem hagyta a Bizottság teljesen figyelmen kívül, mert a második kohéziós jelentés (*EC 2001*) A4. számú térképe az elérhetőség szempontjából kategorizálja a régiókat.

Az előbbi álláspontokból továbbra is nehezen körvonalazható a jövő. *Illés (2002)* forgatókönyvei segítségünkre lehetnek a jövő kutatásban. Az alapvető problémákat szerinte is a döntési rendszer és a „side-payment” jelleg jelenti. Érvényesíteni kell a koncentrációt, és a prioritásokat csökkenteni kell. Tekintetbe kell azonban venni a tagjelölt országok intézményi feltételeit is, miszerint a regionális szintjük még gyenge, nehezen és lassan lesz képes alkalmazkodni az uniós elvárásokhoz.

Ezen feltételek mellett létezik egy olyan jövőkép-változat, melyben az Unió beavatkozása az eddigi szabályok érvényesülése mellett folytatódik. Ekkor a csatlakozni kívánó országok régiói közül csak egy pár esik ki (Prága, Pozsony, Közép-Magyarország), de kiesik emellett a kohéziós országok jelentős része, a volt NDK területe. A bürokrácia feladata nô, az 55 helyett 90-100 elmaradott régióra számíthatunk.

Illés „differenciált” megközelítése szerint a régi és az új tagokra eltérô rendszer lépne érvénybe. Ez azonban politikailag kényes területekre vinné a regionális fejlesztés feladatát. Bemutat egy olyan lehetőséget is, melyben a támogatások csak a legszegényebb területekre fognak korlátozódni, és megszűnik a körkörös pénzáramlás. Ebben viszont olyan veszélyt lát, hogy sok ország érdekeltsége megszűnne a rendszer fenntartásában.

A „horizontális” megközelítés felveti a renacionalizálódás esélyét. Brüsszel szerepe megszűnik, illetve csak az alapszabályok betartására korlátozódik. Az uniós támogatás differenciáltabbá válik, de egyben beépül a nemzeti támogatási rendszerekbe, és a központi regionalizálás megszűnik. Ennek a forgatókönyvnek pedig olyan veszélyét látja a szerző, hogy ha az egységes politika megszűnik, akkor egyben megnövekszik a különbségek növekedésének veszélye is.

Európa maga választ a felvetődô lehetőségek közül. De választani kell! El kell tehát dönteni, hogy a cél a fenntartható növekedés legyen-e, vagy pedig a gazdasági hatékonyság az egész Unió területén.

#### Hivatkozások

- Artner Annamária (2002): *Az EU strukturapolitikájában rejlô lehetőségek tagországi tapasztalatok alapján, különös tekintettel Írországra és Görögországra*. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Kiadványok, 153:1-14.
- Allen, D. (2000): *Cohesion and the Structural Funds*. In: Wallace H.-Wallace W. (szerk.) (2000): *Policy Making in the European Union*. Oxford University Press, pp. 243-265.
- Bauer, M. (2001): *A Creeping Transformation?* Kluwer Academic Publishers, Dordrecht-Boston-London
- Boldrin, M. és Canova, F. (2001): *Inequality and convergence in Europe's regions: Reconsidering European regional policies*. Economic Policy, Vol. 32. április, pp. 207-245.
- Börzel, T. (2001): *Europeanization and Domestic Institutional Change: Toward Cooperative Regionalism*, In: Green, C. - Caporaso, J. - Risse, T. (szerk.): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Cornell University Press, Ithaca-London. VGKI fordítás. pp. 1-16.
- CSF (1999): *Community Support Frameworks 2000-2006*. [www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/prord/document/resu\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/document/resu_en.pdf)
- EC (1999a): *Presidency Conclusions*. Berlin, European Council 24 and 25 March 1999.

- EC (1999b): *The Impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion in the Union 1989-99*. Commission of the European Communities, Brüsszel
- EC (1999c): *Indicative Allocation*. Official Journal of the European Community, július 27. L 194/51-52. Annex, Brüsszel
- EC (2001): *Second Report on Economic and Cohesion*. Commission of the European Communities, Brüsszel
- EC (2003): *Second Progress Report on Economic and Cohesion*. Commission of the European Communities, Brüsszel
- Fazekas Judit (szerk.) (2000): *Az európai integráció alapszerződése*. KJK-Kerszöv. Budapest
- Forman Balázs (2000): *Regionális politika az Európai Unióban*. VÁTI, Budapest
- Forman Balázs (2001): *Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai*. Európai Bizottság Magyarországi Delegációja, Budapest
- Hervé, Y. (1999): *EU regional transfers and macroeconomic fiscal reaction in the cohesion countries: An empirical analysis*. Presentation at the World Bank. Washington. (University of Saarland) pp. 1-29
- Horváth Gyula (1998): *Európai regionális politika*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs
- Horváth Gyula (2001): *Az EU regionális támogatási politikája a 2000-2006 közötti időszakban*. Európai Tükör. 6. évf. 2-3:75-105.
- Illés Iván (2002): *Közép és Délkelet-Európa az ezredfordulón*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- Iván Gábor (2001): *A 2006 utáni közös regionális politika*. Európai Tükör. 6. évf. 2-3:106-128.
- Keating, M. (1997): *The Political Economy of Regionalism*. In: Keating, M. Loughlin, J. (szerk.): *The Political Economy of Regionalism*. FrankCass, London. pp. 17-40.
- Kengyel Ákos (1999): *Az Európai Unió regionális politikája*. Aula, Budapest.
- Kengyel Ákos (2003): *Az EU költségvetésének feladatai és az arányos teherviselés*. Külgazdaság, XLVII. évf. 4:65-77.
- Krugman, P.- Obstfeld, M. (2003): *Nemzetközi gazdaságtan*. Panem, Budapest
- Krugman, P. – Venables, A. (1996): *Integration, Specialization, and Adjustment*. *European Economic Review*, Vol. 40:959-967.
- Midelfart-Knarvik, K. H. – Overman, H. G. (2002): *Delocation and European Integration: is Structural Spending Justified?* *Economic Policy*, Vol. 35:323-359.
- Rechnitzer János (1998): *A területi stratégiák*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs
- Sauerborn, K. - Tischer, M. (2001): *Evaluierung und Monitoring der europäischen Strukturförderung als Qualitätsmanagement zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung*. *Informationen zur Raumentwicklung*, 6/7:409-421.
- Stiglitz, J. E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK-Kerszöv, Budapest
- Sturm, R. (1998): *Multi-level Politics of Regional Development in Germany*. *European Planning Studies*, Vol. 6. 5:525-536.
- Wallace H.-Wallace W. (szerk.) (2000): *Policy Making in the European Union*. Oxford University Press