

Trón Zsuzsanna

Az EU regionális politikájának problémái és jövője: a harmadik kohéziós jelentés és előzményei

Az Európai Unió új költségvetési időszakának kialakításához közeledve viharfelhőket láthatunk tornyosulni az Unió egén. A különböző kihívások és problémák próbára teszik az európai politikaalkotókat. Jelen írás azt vizsgálja, hogy melyek azok a legfőbb területek, amelyen a szakavatottaknak mindenképpen tenniük kell valamit. Ilyen területként kerül előtérbe az Unió regionális politikája. A regionális politika által elért és el nem ért eredmények számvetése, a strukturális politika céljainak összefoglalása után a dolgozat a reform-elképzeléseket és az új kohéziós politika¹ körvonalait vázolja fel a februárban megjelent harmadik kohéziós jelentésnek megfelelően.

Az Európai Unió 2004. május elsejével történelmének jelentős mérföldkövéhez érkezett. A nagy, 25 tagállamot magába foglaló létszám önmagában is kihívás, de ezen kívül a globalizáció és a versenyképesség problémája, a tagbővülésből következő intézményi tehetetlenség, (amelyet már 1997-ben az amszterdami Európa csúcson meg kívántak oldani!), a költségvetés kérdése, benne az elosztó rendszerek túlterheltségével, valamint a szegényebb új tagoknak köszönhető növekvő regionális diszparitás mind az Unió kohéziós céljait állítja komoly kihívások elé. A bővülést követően nemcsak a régiók egy főre jutó jövedelmében jelentkező különbségek fognak nehézséget jelenteni, hanem a fennálló foglalkoztatási problémák, illetve maga a támogatási rendszer szerkezete is.

Az első s talán legégetőbb, legfontosabb probléma a „kibővítési krízis”². Az Európai Unió keleti kibővítésére ugyanis anélkül került sor, hogy döntéshozó rendszerét megreformálták volna. A bővítés és mélyítés ilyen mértékű összetorlódása pedig sok problémát okozott és okoz majd a jövőben. *Inotai András (2004:34)* így fogalmaz: „a bővítési folyamat belső dinamikáját nem lehetett jelentős 'stabilitási deficit' kockázata nélkül lefékezni”. A félsikeres Nizzai Szerződés alapján például az új tagállamok képviselőivel együtt a Parlament létszáma 732 főre nő, a Bizottságban kezdetben harmincan³ kell hogy együtt dolgozzanak, és az összesen 21 hivatalos nyelv mindegyikéről mind-

Trón Zsuzsanna PhD-hallgató a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudomány Karán, E-mail: zsuzsanna.tron@econ.unideb.hu. A tanulmányhoz fűzött hasznos megjegyzéséért köszönet illeti Láng Esztert.

¹ A dolgozatban a regionális politika, strukturális politika és a kohéziós politika kifejezéseket szinonimaként használjuk. A fogalmak közti értelmezési különbségekről lásd *Forman 2000*, valamint ugyanő *2003:10-15*.

² Csaba László *2003:12*.

³ Igaz ez később (2004 novemberétől) 25 főre csökken, de csak 2009-től van esély egy ésszerűbb 15 fős létszámú Bizottságra. (*Inotai 2004*)

egyikére való joganyag-fordítás sem tekinthető az egyszerűsödés jelének. Az alkotmányt előkészítő Konvent lassú munkája szintén erőtlenségre vall, főként, ha az újonnan csatlakozók hozzájárulását vizsgáljuk. Az újak ugyanis igyekeztek a legkevesebb hibát ejteni, nehogy magukra haragítsanak valakit, s így tulajdonképpen érdemi hozzájárulásuk elhanyagolható. Mindezeket figyelembe véve Csaba (2003) szerint az intézményi tehetetlenségből, a kis és nagy országok közti bizalomvesztésből valamint a kormányközi és a szupranacionális integráció-felfogás közt feszülő ellentétekből nem következik más, mint az Európai Unió benuhátrása, ami érdemi reformok nélkül megoldhatatlan krízishez vezet 2008-2010 körül.

Tarschys (2003) véleménye hasonló, bár ő a krízis időpontját már 2006-ra valószínűsíti. Az időpontot azzal indokolja, hogy a 2007-től 2013-ig tartó költségvetési periódusról legkésőbb 2006-ig meg kell állapodnia a tagállamoknak. Így tehát a költségvetés problémáját vehetjük a második kihívásnak, amivel az Uniónak szembe kell néznie a közeljövőben. A tárgyalások mai állását illetően nagyon valószínűnek tűnik ugyanis, hogy 2006-ban még az egyhangú szavazás lesz érvényben költségvetést illetően⁴, s így minden tagállam élhet vétőjogával. Sőt a spanyolok egészen 2017-ig szeretnék fenntartani vétőjogukat e kérdésben (Inotai 2004). A költségvetéssel kapcsolatban mindig is nehéz és hosszadalmas út vezetett a konszenzusig (1993-ban Edinburghban még csak 12 tagállam, 1999-ben Berlinben 15 tagállam részvételével is rengeteg ellentét merült föl), a 25 fős egyezkedés pedig még nehezebb tárgyalásokat fog jelenteni.

A költségvetést körülvevő feszültségeknek két forrása létezik. Egyik a tagállamok eltérő felfogásában, a korábban már említett eltérő integrációs megközelítésben gyökerezik, a másik a közös pénzekért versengő ágazati politikák önfenntartó ösztönéből ered.

A tagállamok kormányainak eltérő jraelosztási preferenciái közismertek. A déli tagállamok a közös agrárpolitika (KAP) elosztórendszerének további fenntartásában érdekeltek. A Kohéziós Alap és a Strukturális Alapok támogatásaira a tagállamoknak egy részben egymást átfedő csoportja tart igényt, míg a nettó befizető országok (jórészt az északi tagállamok) kritikus hangon bírálják mind a KAP-ot mind a Strukturális Alapokat, és a költségvetés megzabolázását sürgetik. Az új tagok még csak éppen hogy belekóstoltak a közös politikákba, de már a csatlakozási tárgyalásokon kiderült, hogy könnyen eltanulják a déliek követelőző hangnemét (lásd különösképp Lengyelországot⁵). Igaz emellett meg kell jegyezni – az egyenlő elbánás uniós alapelvét szem előtt tartva –, hogy mivel az elosztási mechanizmust a régi tagok részére dolgozták ki, egyértelműen látható, hogy több tényező is számukra kedvez. Ilyen például az abszorpciós plafon, amit a tagállamok GDP-jének 4 százalékában maximáltak.

Nagy és sokrétű az igény a különböző szektorális politikákra is. A széles paletta eleve következik a biztosok és a főigazgatóságok számából, az európai és a tagállami parlamentek számos bizottságából, a tagállamok minisztériumainak változatosságából és az egyéb bizottságok, érdekcsoportok, szervezetek elképzelhetetlen sokszínűségéből. Minden terület megkívánja a maga jogi „terepét” az európai politikaalkotásban. Az Unióban emiatt hatalmas méretű „szab álydzsungel” alakult ki, amit a rendelkezések, határozatok és egyéb törvényalkotási folyamat révén keletkezett jogi szabályozás képez. Az ágazati

⁴ Bár az Alkotmány tervezetben még szerepelt, hogy 2009-től a költségvetés saját forrásairól minősített szavazással döntsenek, a május 17-18-án tartott külügyminiszteri találkozáson a tagállamok többsége ellenezte ezt. A következő alkotmányozó konferencián június 17-18-án minden bizonnyal eldőlt ez a kérdés is.

⁵ Domány András: Nizza vagy a halál? www.hvg.hu 2004.02.25

politikáknak ez a növekvő tevékenységi és adminisztrációs igénye megjelenik a forrásokért vívott harcban is.

Az EU azonban nemcsak „rendeletalkotó óriás” hanem egyben „kötségvetési törpe” is, hiszen a tagországok a költségvetésük feletti rendelkezés bizonyos részéről nehezebben mondanak le, mint a törvényalkotásról. Így alakult ki az a helyzet, hogy a sokrétű és szélesedő törvényalkotási feladatokhoz képest a költségvetés kimondottan szűknek bizonyul. Az Unió kiadásai bruttó nemzeti jövedelmének 1,1 százalékára rúgnak⁶, míg a tagállamok költségvetése a GDP-jük 35 és 65 százaléka közt mozog. Az Egyesült Államokban a szövetségi költségvetés a GDP 20% körüli értéke felett rendelkezik, persze a kettő nem hasonlítható össze az amerikai tagállamok nagyobb feladat-ellátási aránya miatt⁷.

A költségvetéssel kapcsolatban tehát sok vita várható a következő periódus tervezésekor, és a legtöbb elemző kizárja, hogy sor kerülne a szétesztható pénzek növelésére (Inotai 2004). Ebben a helyzetben nem marad más hátra, mint a jelenlegi kiadási tételek szorosabbra fogása, és szigorú felülvizsgálata. Nyilvánvaló, hogy a két legnagyobb költségvetési kiadási terület, az agrárpolitika és a strukturális politika lesz és marad a leghevesebb költségvetési viták tárgya. Az 1. ábra a Bizottság javaslatait szemlélteti a kohéziós politikát illetően.

1. ábra

A kohéziós politika kiadásai 2000 és 2013 közt



Forrás: EC 2004:xxxviii

Az ábrából jól látható, hogy az új tagállamok (N12) hozzájárulása egyre nagyobb arányú lesz a közös költségvetéshez, ahogy egyre többet kapnak belőle. Ezzel párhuzamosan a régi tagállamok (EU15) hozzájárulása viszont csökken. A Bizottsági javaslat szerint a közös költségvetés 2013-ig az összesített GNI maximum 0,46 százalékát fogja jelenteni.

⁶ 1988 óta az EU középtávú költségvetési tervet készíti, ami több évre szól. Az 1988-1992 közötti időszak végére a GNI 1,2 százalékában rögzítették a költségvetés maximális nagyságát, az 1993-1999 közötti időszakra 1,27 százalékban, a 2000 és 2006 közötti periódusra pedig egy 1,24 százalékos maximumot határoztak meg. A költségvetés tényleges aránya azonban mindig is a megengedett limit alatt maradt egy 1,1 százalék körüli (1,06-1,13) értékkel. (EC 1999a)

⁷ Az unió költségvetésének ilyen irányú megközelítéséről, arányairól és a tagállamok közti vitákról jó áttekintést ad Kengyel Ákos (2003) cikke.

A kohézióval szembeni kihívások

Az uniós elosztórendszerben a strukturális politika az EU második legnagyobb kiadási tétele a közös agrárpolitika után, de ha az uniós támogatásokat kiegészítő tagállami kifizetéseket is beleszámítjuk, akkor meg is előzi azt. Egyébként a tagállamok egyezkedésének eredményeként a KAP reformjainak eleve az a feltétele, hogy a csökkenő agrártámogatásokat egy növekvőstrukturális segélyezőrendszer váltja majd fel⁸.

A strukturális politika építménye több oldalról is fenyegetett, így a költségvetés felől érkező kérdések által, mint pl. hogy jó helyre jutnak-e a támogatási pénzek, hatékony-e a támogatási folyamat és kielégítő-e az eredmény, szükség van-e erre a politikára, vagy a célt más eszközzel is elérhetjük a rendelkezésre álló eszközök jobb kihasználásával (Midelfart-Knarvik – Overman 2002). Tehát magára a politika szükségességére és indokaira kérdeznék rá, főleg a nettó befizetők.

A másik oldalon azoknak a kérdéseit találhatjuk, akik a regionális politika szükségességét nem kérdőjelezzik meg, de a célrendszer tisztázását és különböző reformokat követelnek. Maga a Bizottság kötelezte magát arra az alapszerződés 159. cikkelyében, hogy rendszeresen „jelentést nyújt be (...) a gazdasági és társadalmi kohézióterén elért haladásról, valamint arról, hogy a (...) különböző eszközök mennyiben járultak ehhez hozzá” (Fazekas 2000:142). Sőt az alapszerződés 161. cikkelye még a reformok végrehajtását is magába foglalja: „...a Tanács – a Bizottság javaslatára (...) – egyhangúlag meghatározza a strukturális pénzalapok feladatait, elsődleges célkitűzéseit és szervezetét, ami magába foglalhatja az Alapok átcsoportosítását” (uo:143).

A 2004 februárjában megjelent harmadik kohéziós jelentés (EC 2004) is összefoglalja azokat a kihívásokat, amelyekre az Unió regionális politikájának az új helyzetekben meg kell felelnie, és reformokkal kell reagálnia⁹. Ilyenek többek között a régiók közti jövedelmi és foglalkoztatási különbségek fennmaradása, sőt a bővítésből következően a szegénység növekedése és az előregedés fokozódása, valamint a versenyképességi tényezők romlása.

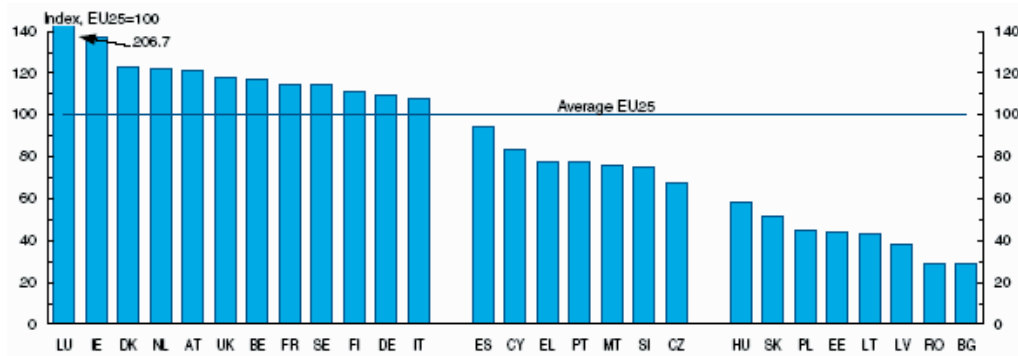
A Régiók Bizottsága szintén olyan szerv, amely a regionális politika fennmaradásában érdekelt, és folyamatosan értékeli is azt. Gerhard Stahl és Damian Lluna mint a testület képviselői a következő kérdéseket szegezik a politikának: mi a célja a kohéziós politikának, hogyan tudja leginkább segíteni a növekedést és a foglalkoztatást, illetve, hogy az egységes belső piac a tagállamok és régiók konvergenciájához vagy esetleg területi koncentrációhoz vezet-e (Stahl–Lluna 2003:295). Cikkük a kohéziós politika legnagyobb kihívásaként a 2004-es bővítést említi, mivel korábban nem tapasztalt egyenlőtlenségek alakulnak ki a tagországok között. Ahogy később a kohéziós jelentés is felhívja a figyelmet rá, az EU 15-ökhöz képest több mint duplájára fog nőni a különbség a leggazdagabb és a legszegényebb régiók egy főre jutó GDP-jét tekintve, ha a népesség felső és alsó 10 százalékát vesszük figyelembe (EC 2004:10). Ezt láthatjuk a 2. ábrán.

⁸ Lásd bővebben DG Agriculture 2003, Szabó 2004 valamint Inotai 2004:40.

⁹ Lásd a cikk utolsó felében található elemzést.

2. ábra

Egy főre jutó GDP (PPS), 2002



Forrás: EC 2004:11

A legkirívóbb *regionális különbségek területi megjelenésében is eltolódás történik az új tagállamok irányába*. Mivel az elmaradottság jelzésére nem abszolút, hanem relatív mércét alkalmaznak¹⁰, az EU 15 szegényebb tagállamai felől eltolódik a támogatások területe az új tagállamok felé. Emiatt az ún. statisztikai hatás miatt 17 régió kerül a 75 százalékos küszöb fölé. Előrejelzések szerint közel 116 millió ember kerül majd az 1. célterületbe szemben a korábbi 68 millióval (Stahl – Lluna 2003:298).

A következő drasztikusan megváltozó tényező a *foglalkoztatottsági szint*, amely az új tagok helyzetéből adódóan szintén jelentősen romlani fog. Szinte kivétel nélkül valamennyiben magas a fiatalok munkanélkülisége és a hosszú távú munkanélküliségi ráta (EC 2004:23).

Ziegler (2003) a kohéziós politika kihívásai közt még felsorakoztatja a *versenyképesség problémáját* is. Azok a tényezők, amelyek a régiók versenyképességét meghatározzák (így például a szabadalmak száma, a high-tech iparágakban alkalmazott munkaerő aránya vagy a K+F kiadások mértéke, lásd az 1. térképet) szintén figyelemre méltó különbségeket mutatnak a régiók közt¹¹. A 2000 márciusában Lisszabonban kitűzött célok elérése (versenyképességben utolérni az Egyesült Államokat) elérhetetlen messzeségbe kerül, ha a 2000 és 2004 közt elért eredmények dinamikáját vesszük figyelembe.

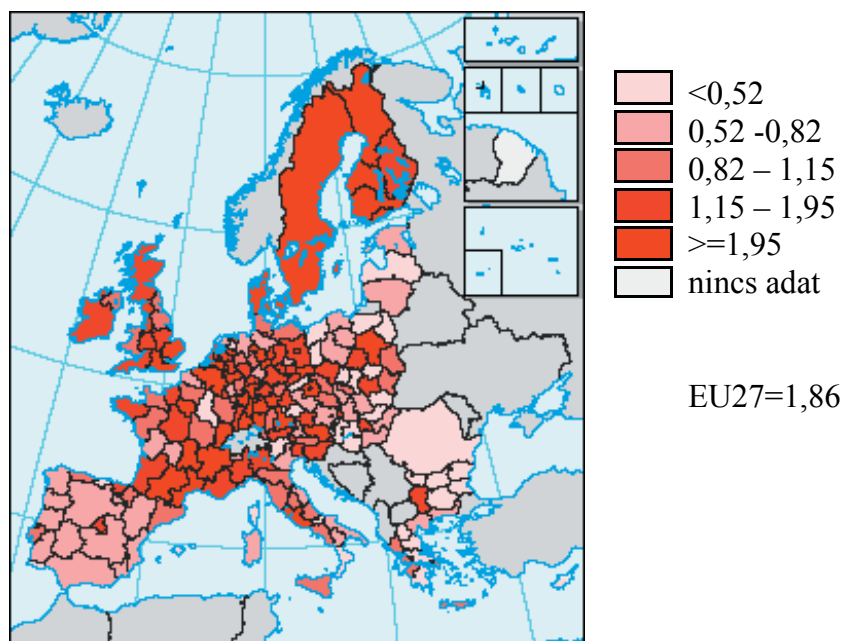
Sokszor éri kritika a kohéziós politikát amiatt is, hogy a legszegényebb régiók támogatásával a versenyképes területekről csoportosítja át a pénzügyi forrásokat, tehát a politika köntösében a hatékonyság és versenyképesség szemben áll a fenntartható fejlődés eszméjével¹².

¹⁰ Fejletlen és így támogatásra jogosult terület az, amely az egy főre jutó GDP-t tekintve az uniós átlag 75 százaléka alatti értéket ér el, ez az ún. 1. célterület, lásd később a 2. fejezetben.

¹¹ Már a második időközi jelentésében hangsúlyozza a Bizottság, hogy a déli és északi tagállamok közt nagy eltérés mutatkozik a technológiai újítások számában és a tudásgazdaság növekedésében (EC 2003:14), a harmadik kohéziós jelentés pedig kiemeli egyrészt a fizikai és humán infrastruktúra meghatározó szerepét, másrészt a tudásgazdaság eredményeihez való hozzáférés és a hatékony alkalmazás fontosságát az eddigi 1. célterület országaiiban és különösképpen az új tagállamokban (EC 2004:36).

¹² Lásd bővebben Boldrin – Canova 2001 és Puga 2001 írásait.

1. térkép

K+F kiadások, 2000 (a regionális GDP százalékában)

Forrás: EC 2004:52

Az Európai Bizottság felkérésére készített ún. Sapir-jelentés¹³ nem kizárólag regionális politikai szempontú elemzés, de számos ponton releváns a kohéziós politikára nézve is, főleg az EU költségvetés elosztásának vizsgálatánál. Sapir szerint a legnagyobb lemaradást a tudásgazdaság késői adaptációja okozza (ő ezt az USA-hoz viszonyítja). Ugyanakkor érdekes, hogy egy másik akadályozó tényezőként említi a helyi adminisztráció minőségének nem kielégítő színvonalát. A fejletlen régiók *adminisztrációs képességének alacsony színvonala* a jelentés szerint magyarázó tényezője lehet a regionális különbségeknek, ugyanis ezeket a régiókat számos nehézség akadályozza meg abban, hogy a hozzájuk érkező uniós pénzeket egyáltalán felhasználják (Stahl – Lluna 2003:297). Ezt a momentumot Nicolaidés (2003) is kiemeli, amikor a csatlakozó országok azon intézkedéseit vizsgálja, melyeket az EU nem ír elő, de végrehajtásuk elősegíti az uniós tagság „hatékonyabbá” válását.

A „hatékony tagság” (effective membership) fogalmát Nicolaidés olyan értelemben használja, hogy hogyan lehet az uniós tagság előnyeit maximálisan kihasználni. Ha egy állam tagja az Európai Uniónak, az azt is jelenti, hogy részt vesz az uniós jogszabályok megalkotásában, végrehajtja őket, és úgy használja fel őket, hogy saját előnyére váljanak. Így egy országnak a következőre kell képesnek lennie ahhoz, hogy az ún. „hatékony tagság” maximális szintet elérje (2003:2):

¹³ Sapir, Andre (2004): *An Agenda for a Growing Europe – The Sapir Report*. Oxford University Press (<http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>). Idézi Bachtler (2003:303) és Stahl – Lluna (2003:297) valamint a Jelentés előadás változata is elérhető az interneten (www.frdp.org/images/customer/copy_0_la_presentazione_di_andr_sapir_e_giuseppe_bertola.pdf)

- Képesnek kell lennie a szabályok oly mértékű befolyásolására, hogy azok a saját nemzeti érdekeihez legközelebb essenek.
- A szabályokat szigorúan be kell tartatnia.
- Az egységes piac minden előnyét ki kell aknáznia.
- El kell érnie, hogy képes legyen az uniós pénzügyi alapok maximális felhasználására.

Ebből az utolsó pontból vezethető le az az igény, hogy régiók adminisztrációs kapacitását minőségileg kell megerősíteni. Tehát nem egyszerűen mennyiségi kérdésről van szó. Nem a bürokrácia növelése a cél, hanem az alapokat kezelő gynyökségek felkészültségének, képzettségének, átláthatóságának és elszámoltathatóságának javítása, fejlesztése.

A regionális politika céljai és problémái

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 cikkelyek (új számozás szerint 158-162 cikkelyek) már rendelkeznek a strukturális politikáról mint közösségi politikáról. Ebben az áll, hogy „a Közösség fejlesztési 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 célja 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, ami 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 meglevő eszközöket is figyelemmel kísérije).

Érdekes áttekinteni, mit tartanak a *regionális politika céljának* és feladatának az ezzel foglalkozó magyar kutatók. *Horváth Gyula (2003:17)* szerint: „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)* azt mondja, hogy 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)* így fogalmaz: „A regionális politika a gazdasági tevékenységek befolyásolása és a régiók közötti társadalmi és gazdasági különbségek mérséklése érdekében történő beavatkozást jelent.” *Forman (2003:43)* szerint: „A regionális politika célja egy adott ország területén élő valamennyi ember számára a méltányos szintű jövedelem és életkörülmények eléréséhez való hozzájárulás.” Ezek a célmeghatározások különböző elméleti megfontolásokat tükröznek. (Az EU regionális politikájának céljait és elemzését a nemzetközi irodalomban lásd *Moussis 2003, Keating 1997* és *Hooghe 1996*.)

Az Unió regionális politikája épp azért jött létre, mert a tagországok és régiók ráébredtek arra, hogy az *egyenletes és harmonikus fejlődés nem érhető el könnyen*. A *regionális politika feladata*, hogy segítségével az EU támogatást nyújtson a fejlődésben

elmaradt régióknak, a strukturális válságba került ipari és mezőgazdasági térségeknek, valamint segítse az előregedő városrészek újjáélesztését.

A Strukturális Alapok *támogatási célkitűzései* három pontban foglalhatók össze. Az ún. 1. célkitűzés azon régiók fejlődésének és strukturális szabályozásának támogatására szolgál, melyek fejlettsége elmarad a többitől.¹⁴ A 2. célkitűzés a strukturális nehézségek elé néző területek közgazdasági és szociális „párbeszédének” támogatását érinti¹⁵. A 3. célterülethez az Európai Szociális Alap feladatai tartoznak, mint a modernizációs politika adaptációjának elősegítése, az oktatási, képzési és munkáltatói rendszer támogatása. A 2000-2006 közötti költségvetési időszakra megítélt összeg 69,7 százalékát az 1. célkitűzés alapján támogatott területekre fordítják.

A regionális politikát támogató pénzügyi alapok részletes szabályozása, felosztása ellenére sem mindig tiszta melyek is az *elsődleges célok*. Egy jól megtervezett regionális politika esetén *alapvető feladat a célok tisztázása*. A földrajzi tér bizonyos összesített mutatóinak homogenizációját szeretnék elérni? (Mint például az egy főre jutó jövedelem, munkanélküliségi ráta, vagy egészségügyi esetleg iskolázottsági jelzőszámokban szeretnék kiegyensúlyozottságot teremteni?) Vagy az elsődleges cél a személyes igazságosság: hasonló emberek jussanak hasonló lehetőségekhez különböző területeken? Egyes szerzők (pl. David Allen) azonban a regionális politika elsődleges céljai mögött másodlagos, származtatott célokat is feltételeznek. Ilyenek lehetnek az integráció melletti elkötelezettség növelése egyes kormányok számára (ez az ún. államcentrikus koncepció, *Allen 2000*), valamint a Bizottság hatalmának kiterjesztése. A regionális politika történetének alakulását ezek a szerzők az államok és a Bizottság közti hatalmi harcok eredőjeként ábrázolják. Erről lásd bővebben *Allen (2000)*, *Sutcliffe (2000)* illetve *Bauer (2001)* munkáját.

A következő feladat meghatározni az ezen célok eléréséhez szükséges *optimális politikákat*. A lehetséges eszközök figyelembe vétele előtt dönteni kell az intervenció irányáról. Az általános feltételezés az, hogy a regionális politikának a regionális egyenlőtlenségek csökkentését kell céloznia úgy, hogy a szegényebb régiókra koncentrál. De, hogy ezek a regionális egyenlőtlenségek hol kezdődnek, az nem teljesen világos. A teljes homogenitás elérését célul kitűzni nyilvánvalóan abszurd lenne, de akkor meddig kell a politikai céloknak terjedniük?

Vizsgálandók az európai *regionális politika eszközei* is. A Strukturális Alapokból azonos arányban szánnak pénzügyi eszközöket a képzésekre, a vállalkozások támogatására és az infrastrukturális beruházásokra. Ezekkel ugyanis befolyásolható a szegényebb régiók vonzereje: a magasan képzett munkaerő megléte, a jól kiépített infrastruktúra meghatározhatja a cégek telephelyválasztását, s a közlekedési infrastruktúra javítja a periférikus régiók elérhetőségét is. A cégek – főként a modern technológiát alkalmazók – jelentősen növelhetik a régiós jövedelmet, s így segíthetnek a regionális jövedelmek egyenletesebb elosztásában.

¹⁴ Az 1. célkitűzést támogató alapok a következők: ERDF (Európai Regionális Fejlesztési Alap), ESF (Európai Szociális Alap), EAGGF (Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap), FIGG (Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz). 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 százaléka. Ugyancsak innen kapnak támogatást az ún. „távoli régiók”, a sarkkörön túli területek.

¹⁵ A 2. célkitűzést finanszírozó alapok az ERDF, ESF és a FIGG. 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 regionális politika által támogatott infrastrukturális beruházásoknak azonban hatása van a tranzakciós költségekre. Nemcsak a távoli régiók gyorsabb elérését segíti, hanem a legképzettebb munkaerő gyorsabb kiáramlását is az elmaradottabb régiókból, s ez a régió növekedési esélyeit ronthatja¹⁶. Láthatjuk tehát, hogy a regionális politika bizonyos hosszú távú hatásai nem várt kellemetlen mellékhatásokkal járhatnak. Az infrastruktúrát finanszírozó politika csökkenti a régiók közötti termékáramlás tranzakciós költségeit, és nagyobb agglomerálódáshoz vezet, de egyidejűleg a nemzeti szinten gyorsabb növekedést is okoz. *Martin (1999)* kimutatja, hogy az agglomerációt csökkentő politikák (támogatások a közlekedési infrastruktúra kiépítésére a szegény régiókban) egyidejűleg csökkenthetik a hatékonyságot és a növekedést. Másrészt viszont az a politika, amely csökkenti az innováció költségeit vagy növeli az innovációk diffúzióját, csökkenti a regionális jövedelem egyenlőtlenségeket, és segíti a növekedést.

Viták a regionális politika jövőjéről és a reformjavaslatok

Az EU regionális politikájának eredményeivel szemben mindig akadtak és akadnak elégedetlenkedők. Érdeemes megvizsgálni, hogy az elégedetlenségüket mivel magyarázzák, s hogy közgazdasági érvek vannak-e, vagy csak hatalmi szempontok támasztják alá álláspontjukat, ugyanis a reformok mélységét és időtartamát e két dolog másként befolyásolja. A következő fejezet a jövőről folytatott diskurzust mutatja be a Bizottság által kiadott jelentések mentén haladva.

Idézzük fel az *Agenda 2000 megszületése előtti viták* körvonalait (*EC 1999b*). Akkoriban (1997-1999) a nettó befizető országok (Németország, Hollandia, Ausztria és Svédország) a kiadások stabilizálásáért küzdöttek. A költségvetést az 1993 és '99 közti átlagos támogatások alapján kívánták meghatározni és a saját források felső korlátjaként a GNI 1,27 százalékát tartották megfelelőnek, de csak mint maximumot tekintették, sőt ezt a határt inkább lejjebb kívánták szorítani. Ezzel szemben a nettó kedvezményezettek (Spanyolország, Portugália, Görögország és Írország) törekvései a költségvetés meghatározását az 1999-es, azaz a legmagasabb támogatást nyújtó év alapján képzelték el, és ehhez az 1,27 százalékos finanszírozási küszöböt alacsonynak tekintették. A vita tárgyát képezte még a közösségi GNI strukturális támogatásokra fordítható aránya is, amelynek az 1999-es évben kialakult 0,46 százalékos szintjét a nettó befizetők túlzottan magasnak, a támogatott országok túlzottan alacsonynak ítélték meg. A kohéziós országok elfogadhatatlannak tartották, hogy a bővítés pénzügyi részét az akkori kedvezményezettek rovására változtassák meg. A Bizottság végül olyan javaslattal állt elő, amellyel elérte, hogy a támogatások egy főre jutó értéke nem változott, és a kiadások is stabilak maradtak.¹⁷ Fennmaradt a Strukturális Alapokra és a Kohéziós Alapra fordítható 0,46 százalékos GNI-arány az időszakra megállapított 213 milliárd euróval¹⁸, és a költségvetés saját forrásainak 1,27 százalékos aránya¹⁹. A 3. ábra az Agenda 2000 dokumentumban meghatározott strukturális politikai szabályozásokat foglalja össze az 1994 és 1999 közötti szabályozással összevetve.

¹⁶ Ezt vizsgálja a közgazdasági modellezést alkalmazva az új gazdaságföldrajznak nevezett irányzat. Részletesen lásd *Krugman és Venables (1990)*, *Ottaviano - Puga (1998)*, *Martin (1999)* és *Puga (2001)*.

¹⁷ A kedvezményezett régiók számát, és a kedvezményezett népesség arányát csökkentették.

¹⁸ Ebből a Strukturális Alapokra 195 milliárd euró jut, a Kohéziós Alap pedig további 18 milliárd eurót nyújt az ún. kohéziós országoknak (Spanyolország, Portugália, Görögország és Írország). Így adja ki összesen a fent említett 213 milliárd eurót.

¹⁹ Bár ezt később 1,24-re módosították, lásd a 4. lábjegyzetet!

3. ábra

Az 1994-99 és a 2000-2006-os programozási időszakok szabályozásainak jellemzővonásai

Megnevezés	1994-1999	2000-2006
Támogatási célok száma	6	3
Támogatásban részesülő területek népesség arány, %	50,6	42,7
Az 1. célterületeken élőlakosság aránya, %	25,0	22,2
A 2. célterületeken élőlakosság aránya, %	16,4	18,0
Az egyéb célterületeken élőlakosság aránya, %	9,2	2,5
A Közösségi Kezdeményezések száma	13	4
Az 1. célkitűzés részesedése a strukturális kiadásokból, %	68,0	74,0
A 2. célkitűzés részesedése a strukturális kiadásokból, %	11,1	12,9
A Közösségi Kezdeményezések részesedése a strukturális kiadásokból, %	10,2	5,4
Az egy évre jutó strukturális kiadás, milliárd euró	23,6	27,9
	1992-es árákon	1999-es árákon

Forrás: Horváth (2001:102)

A komoly kompromisszumok árán megszületett egyezség nem hozott nyugalmat a témában: egymás után jelentek meg az azt bíráló és a következő időszakot másképp felvázoló irások. (Jó összefoglalását adja ezen anyagoknak *Iván Gábor* 2001). Az Európai *Tengerparti Periférikus Régiók Konferenciájának* (CRPM²⁰) álláspontja 2000 januárjában jelent meg az „Új regionális politika felé 2007-ben” címmel²¹. Lényege, hogy ha a mai fejletlenségi mutatókkal számol az EU, akkor a bővítés után a régi tagállamok régióinak többsége elveszti kedvezményezett státuszát. Nem szabad tehát kizárólag az egy főre jutó GDP-re támaszkodva értékelni a hátrányos helyzetű régiókat, hanem a területi kohéziót elősegítő versenyképességet és foglalkoztatást is figyelembe kell venni a támogatási alapelvek kialakításakor. A támogatandó területek körülhatárolásakor a következő számszerűsíthető versenyképességi tényezők alkalmazását javasolják: gazdasági szerkezet, foglalkoztatottság ágazati megoszlása, alkalmazott szabadalmak száma, innovatív kapacitás mértéke, regionális elérhetőség (a többi régió eléréséhez szükséges idő), foglalkoztatottak képzettsége (*Iván* 2001:112).

A *második kohéziós jelentésben* (EC, 2001) a fenti tényezők közül a regionális elérhetőség (és a területi kohézió fogalma) már meg is jelenik, és az A4-es térkép és az A50-es számú táblázat adatai szerint (többek között a CRPM által javasoltak hatására is) az EU 15-ök országainak periférikus régiói hátrányosabb helyzetben vannak, mint az új tagállamok régiói. *Iván* (2001:115) szerint azonban a területi kohézió fogalmának bevezetése mögött főként a bővítéssel szembeni ellenérzés húzódik meg, melynek alkalmazásával „a (rég) tagállamok periférikus régiói az új tagállamok régióival szembeni saját hátrányos helyzetüket képesek demonstrálni”. Az ilyen kijelentésekkel azonban vigyáznunk kell,

²⁰ Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM)

²¹ Towards a new regional policy in 2007 – Report adopted by the CRPM Political Bureau on 21st January 2000. idézi *Iván* (2001) 109. o.

hiszen Magyarországnak mint új tagállamnak nem szabad az uniós tagság eredményességét csak a számára rendelkezésre álló és felhasználható támogatási alapok mennyiségében mérnie. Hiszen ha az európai gazdaság versenyképessége alacsony és a fejlődésben elmarad, akkor ezekkel az alapokkal semmit sem tudunk kezdeni a kialakuló világgazdasági helyzetben. 1999-ig az Unió gyenge teljesítőképességű régiói részesültek a regionális támogatásokban, és kevés figyelem irányult a versenyképesség tartós elemeinek megteremtésére. A globalizáció kihívásaira a strukturális politikának is módosításokkal kell reagálnia, kiemelt szerepet kell szánni a versenyképességet befolyásoló tényezőknél. A második kohéziós jelentésben ez az igény is megjelent.

A harmadik kohéziós jelentést (EC 2004) szintén nagy várakozások és viták előzték meg. A kohéziós jelentések közt lévő három évben időközi jelentések látnak napvilágot, és azokat számos értékelés kíséri egyrészt a tagállamok részéről, másrészt maguk az uniós intézmények (így a Parlament, a Régiók Bizottsága, a Gazdasági és Szociális Bizottság) is reagálnak a Bizottság javaslataira. A már korábban említett Sapir-jelentés is része a politikaértékelések és reformelképzelések sorának. Ezekből egyértelműen lezűrhető, hogy a reformokra általános igény jelentkezett, de arról, hogy milyen formában történjen és mely területeket érintse, különbözőek érzékelések léteznek.

Stahl – Lluna 2003, valamint Ziegler 2003 két, Bachtler 2003 és Tarschys 2003 három egymással versengő megközelítést írnak le. A két foratókönyves megközelítések szerint, létezik egy kohéziót célzó felfogás (melyet a Régiók Bizottságának képviselői karöltve a Bizottsággal és a tagállamok többségével együtt képviselnek) és egy konvergenciát célzó felfogás. Az első szerint továbbra is szükség van az EU kohéziós politikájának jelentős erőfeszítéseire, a második pedig – főleg Nagy-Britannia és Hollandia nevével fémjelvezve – a kohéziós politika tagállamokra való átruházását szeretné elérni. A Sapir-jelentést Stahl és Lluna (2003) szerint szintén ebbe az utóbbi kategóriába sorolhatjuk, bár mint már korábban volt róla szó, ez nem kizárólag az Unió regionális politikájáról szól, hanem tágabban, az EU gazdasági növekedésének fellendítése mellett érvel.

A konvergencia-megközelítés azon a feltevésen nyugszik, hogy a regionális egyenlőtlenségek problémája nem oldható meg teljes mértékben az Unió szintjén. A szubszidiaritás alapelvét figyelembe véve a legmegfelelőbb szint a diszparitások orvoslására a tagállamok szintje, az EU szerepe pedig korlátozódjon csak az új tagállamok támogatására. A brit kormányzat által hangsúlyozott vélemény szerint az EU-nak az új uniós átlaghoz való felzárkózását, konvergálódását kell segítenie, emellett pedig csakis a lisszaboni célok elérésére kell törekednie, ami egyben jelenti a költségvetés ez irányú befagyasztását is (Stahl és Lluna 2003). A Sapir-jelentés (2004) is hasonló javaslatokkal él: előtérbe kell helyezni a gazdasági növekedést, és a rendelkezésre álló szűkös erőforrásokat is ennek a célnak kell alárendelni. A jelentés szerint a meglévő alapokat át kell strukturálni, háromfelé osztani, mégpedig a következőképpen: növekedést támogató alap; konvergenciaalap; struktúraváltást segítő alap. A növekedést támogató alap főként a kutatásra, oktatásra, infrastruktúra fejlesztésre koncentrálna (a lisszaboni célok elérése érdekében) és a fejlesztési pénzek közel fele felett rendelkezne, a konvergenciaalap az új tagállamokat és a régi tagok lemaradó régióit segítené a támogatások 35 százalékával, a struktúraváltást segítő alap pedig a pénzek 20 százalékával a mezőgazdasági munkaerő képzését segítené. Ez a megközelítés lényegében megfelel azok elvárásainak, akik a strukturális politika „renacionalizálását” követelték, de egyben fenntartja az Uniónak azt a szerepét, hogy az új tagországok konvergenciáját elősegítse.

A *kohéziós megközelítés* az uniós szintű regionális politika fontosságát hangsúlyozza és elutasítja annak nemzeti kézbe való visszahelyezését. Az előző megközelítés ország-központúsága helyett ez inkább a regionális központú változatnak tekinthető (Ziegler 2003). Eszerint a legszegényebb és a legtávolabbi régiókra koncentrálnák a források 80 százalékát, és ebből azok a régiók is részesednének, amelyek a statisztikai hatások miatt egyébként a jogosultságból kiszorulnak, a támogatások maradék 20 százaléka pedig megoszlaná a legelmaradottabb területeken kívüli régiókra programjai és a határmenti térségek együttműködését célzó programok között (a korábbi INTERREG sikerein felbuzdulva).

A Bachtler (2003) által bemutatott három scenárióban szerepel egy úgynevezett kohéziós modell, egy koncentrációs modell és a jelenlegi politika csak kicsit módosított modellje. Itt a kohéziós modell alatt a nettó befizetők renacionalizálási törekvéseit érti, amelyeknek képesnek kell lenniük saját regionális problémáik kezelésére, és az EU-nak általános regionális célokat kell követnie a kohézió megteremtése érdekében. A *koncentrációs modell* fő támogatója a német kormányzat. Eszerint is a tagállamoknak kell megküzdeniük saját belső regionális egyenlőtlenségeikkel, de az EU koncentráljon továbbra is regionális szintre, az alacsony jövedelmű régiókra. A harmadik modell pedig a jelenlegi politika folytatását írja le, de jelentősen egyszerűsített eljárási renddel.

Az Európai Bizottság 2004. február 18-án hozta nyilvánosságra a harmadik jelentést a gazdasági és szociális kohézióról²², melyben részletesen állást foglalt a 2007. utáni kohéziós politikáról. A dokumentum számot ad a kohézió helyzetéről az Unión belül és javaslatot tesz a kohéziós politika 2006. utáni kereteire.

A jelentés összefoglalja a tagállami politikák és a közösségi politikák kohézióra gyakorolt hatását, valamint megállapítja, hogy az elmúlt tíz évben csökkentek a különbségek az EU országai között. Felhívja a figyelmet arra is, hogy a gazdasági növekedés az elmúlt években lényegesen lelassult, ezért – és a bővítés jelentette fejlettségbeli különbségek növekedése miatt – *további közösségi beavatkozásra van szükség*. A jelentés kiinduló elemzése szerint a bővítés eredményeként az EU lakosságának létszáma mintegy 20 százalékkal nő, GDP-je azonban csak 5 százalékkal bővül. Mindeközben jelentősen nőnek az EU régiói, illetve tagállamai közötti fejlettségbeli különbségek.

A harmadik kohéziós jelentés azzal számol, hogy az Unió összes bruttó nemzeti jövedelmének 0,41 százalékát fordítják majd 2007-2013 között a kohéziós politika céljaira. Ez hét év alatt összesen 336,3 milliárd eurót jelent (2004-es évi áron).

A kohéziós politikára szánt fenti összeg összhangban áll az Unió 2007-2013 közötti új „többséves” pénzügyi keretre vonatkozó alapkoncepciójával, amely hozzávetőleg egy héttel a kohéziós jelentés napvilágra hozatala előtt jelent meg.

A teljes pénzügyi csomagra vonatkozóan az Európai Bizottság a 2007-től kezdődő hét esztendőben – éves átlagban – a kibővült Európai Unió bruttó nemzeti jövedelmének 1,14 százalékát szánja a tényleges kiadásokra (kifizetésekre). Ez a szint jelentősen a kiadások jelenleg érvényes felső határának tekintett érték – a GNI 1,24 százaléka – alatt marad, de a nemzeti összjövedelem százalékos arányában felülmúlja a kifizetések jelenlegi szintjét. Ezzel a lépéssel a Bizottság gyakorlatilag elutasította a hat nettó befizető ország (Nagy-Britannia, Hollandia, Németország, Svédország, Franciaország, Ausztria)

²² Teljes cím: *A new partnership for cohesion - convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion (EC 2004)*

kezdemenyezését hozzájárulásuk csökkentésére, illetve a kohéziós politika költségvetésének általános befagyasztására. Az Európai Bizottság szerint a kiadások magasabb szintjét nagyrészt az újonnan csatlakozó országok szükségletei indokolják.

A 2006 utáni kohéziós politika új szerkezete

A Bizottság javaslata szerint a kohéziós politikának továbbra is elsősorban az *elmaradott területek felzárkózását kell elősegítenie*, de ez az erőfeszítés nem korlátozódhat kizárólag az új tagállamokra. Az EU a felzárkózásukat még be nem fejező jelenlegi tagállami régiók iránt is felelősséggel tartozik. Így az összes regionális fejlesztési támogatás 52 százaléka a régi, 48 százaléka pedig az új tagállamokat illetné meg.

A kohéziós politika által támogatott tevékenységeknek kisebb számú közösségi prioritás támogatására kellene összpontosítaniuk, mely koncentráció elsősorban a lisszaboni (versenyképesség ösztönző) és göteborgi (fenntartható fejlődést elősegítő) csúcson megfogalmazott stratégiai célokat tükrözné. Ennek érdekében a Bizottság javaslatot tett a regionális programok keretében támogatandó kulcsterületekre, melyek elsődlegesen az innováció és a tudás alapú társadalom, a környezetvédelem és katasztrófamegelőzés, az elérhetőség és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások. A foglalkoztatási programok a teljes foglalkoztatottság elérése, valamint a munka minőségének és hatékonyságának növelése érdekében tett intézkedésekre koncentrálnának.

A jelentésben a Bizottság *három közösségi prioritás* köré csoportosította elképzeléseit:

a, Konvergencia-prioritás: a növekedés és munkahelyteremtés támogatása a legszegényebb tagállamokban és régiókban (lényegében az eddigi 1. célkitűzés)

A kohéziós politika legfontosabb célkitűzése továbbra is a legelmaradottabb országok és régiók támogatása lesz. A *kohéziós források 78 százalékával* a politika fő célja e térségekben az, hogy hozzájáruljon a gazdasági növekedést elősegítő feltételek és a valós konvergenciához vezető tényezők kialakításához és erősítéséhez.

A konvergencia célja alá azok a NUTS II szintű régiók tartoznának, melyek egy főre jutó, vásárlóerőparitáson számított GDP-je *kevesebb, mint az uniós átlag 75 százaléka*.

E prioritás keretében kapnának *átmeneti támogatást* azok a régiók, melyek azért veszítik el jogosultságukat, mert a bővítés nyomán csökkenő átlagos egy főre jutó GDP-je miatt a 75 százalékos küszöb fölé kerülnek (statisztikai konvergencia, statisztikai hatás, EC 2004:12). Ez az átmeneti támogatás magasabb lenne, mint a mostani időszakban érvényes „phasing out” (vagyis a saját fejlődésük - az ún. valós konvergencia - miatt jogosultságukat elvesztő) régióknak járó támogatások.

A konvergencia-prioritás keretében megvalósítandó programokat az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERDF), az Európai Szociális Alapból (ESF) és a Kohéziós Alapból finanszírozzák. Ebből az ERDF a tagállamok és régiók gazdasági struktúrájának modernizációját és diverzifikációját, alapvető infrastruktúrák kiterjesztését és felújítását, a környezetvédelmet, a nemzeti és regionális közigazgatás strukturális alapok, és a Kohéziós Alap irányításával kapcsolatos intézményi kapacitásának erősítését támogatja. Az ESF a munkaerő-piaci intézmények, oktatási és képzési rendszerek és szociális szervezetek minőségének és fogékonyságának javítását, a humán tőkébe való befektetés növelését

finanszírozza. A *Kohéziós Alap* támogatásaira továbbra is azon országok lesznek jogosultak, melyek egy főre jutó GNP-je alacsonyabb, mint az uniós átlag 90 százaléka. A Kohéziós Alap továbbra is támogatná a közlekedési és környezetvédelmi célokat, azonban a következő programozási periódusban további támogatási célokkal (energiahatékonyság, városi közlekedés, megújuló energiaforrások, a fenntartható fejlődéshez kapcsolódó projektek) bővül.

b, Regionális versenyképesség és foglalkoztatás prioritás: a változások megelőzése és elősegítése (lényegében az eddigi 2. és 3. célkitűzés)

Bár a legelmaradottabb régiók támogatása továbbra is a fő célkitűzés marad, lényeges feladat a gazdasági és szociális átalakulás támogatása és a tudásalapú gazdaság megteremtése. Ennek érdekében – valamennyi, a konvergencia-prioritás által le nem fedett régióban – a *kohéziós források 18 százalékával* gazdálkodó Regionális versenyképesség és foglalkoztatás prioritáson belül – kétfajta eszköz jönne létre:

- Regionális programok a gazdasági átalakulás ösztönzése, valamint a versenyképesség növelése érdekében.
- Nemzeti programok a foglalkoztatás, termelékenység növelésének támogatására.

Mindemellett *átmeneti támogatást* kapnak e prioritáson belül azok a jelenleg 1. célkitűzés alá tartozó régiók, melyek a valós, természetes konvergencia miatt nem lesznek 2007-től jogosultak a konvergencia-prioritás címen támogatásra (egy főre jutó GDP-jük 2006-ig a bővítés hatásától függetlenül is magasabb lesz, mint a régi (EU15) átlag 75 százaléka). Az új tagállamok közül egyedüliként ebbe az ún. „phasing in” kategóriába tartozna a jelenlegi NUTS-II beosztás szerint a Közép-Magyarországi Régió, illetve – a régió esetleges szétválasztása esetén – Budapest.

c, Európai területi együttműködés: harmonikus és kiegyensúlyozott fejlesztés az Unió területén (lényegében az eddigi INTERREG Közösségi Kezdeményezés)

Az INTERREG közösségi kezdeményezés tapasztalataira építve a Bizottság javasolta az átfogó területi együttműködési prioritás kialakítását, amely a határon átnyúló és transznacionális együttműködés támogatásával kívánja előmozdítani az uniós területek integrációját. A célkitűzésre elvileg minden külső és belső, szárazföldi és tengeri határ mentén található NUTS III régió jogosult lesz.

Ezt a célkitűzést kizárólag az *ERDF finanszírozná* az összes kohéziós forrás 4 százalékának erejéig.

Mindemellett a Bizottság a külső határok menti együttműködések támogatására létrehozna egy *új pénzügyi eszközt*, az ún. „Új Szomszédság Eszközt” (New Neighbourhood Instrument, NNI), az Európai Szomszédsági Stratégián belül. Az NNI többek között a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődést támogatná, építene az INTERREG tapasztalataira, különösen a partnerségre, a többéves programozásra és a társfinanszírozásra.

A 3 fő prioritáshoz kapcsolódva a Bizottság foglalkozott a különböző „speciális igényekkel” is:

Az eddigi *URBAN+* Közösségi Kezdeményezést teljes egészében integrálni szeretnék az első és második prioritás programjaiba. A bizottsági javaslat szerint a következő programozási időszak elején minden tagállam lead egy listát azokról a városi területekről, amelyekre vonatkozóan speciális intézkedéseket kezdeményez a programon belül. A konvergencia-prioritás keretében kívánnak foglalkozni a *távol eső régiókkal*, míg a Regionális versenyképesség és foglalkoztatás prioritás feladata az *egyéb földrajzi nehézségekkel küzdő régiók* támogatása lesz a jelentés szerint. Az egyszerűsítés és az átláthatóság érdekében koncentrálni fogják a *vidékfejlesztési politikát* támogató eszközöket, és egyetlen eszközzé hoznak létre a Közös Agrárpolitikán belül.

Összegzés

Az EU mai kohéziós politikájának teljes költségvetése mintegy 213 milliárd euró a 2000-2006 közötti időszakra, mely volumenét tekintve a CAP költségvetése után a második legnagyobb közösen finanszírozott területe az Uniónak. A kohéziós politika lényegét tekintve azért jött létre, hogy a közösség gazdasági növekedésével együtt a tagállamok egyenlőségét mind földrajzi, mind szociális területen csökkentse. Ezt minden tagállam támogatta és támogatja jelenleg is. A hangsúly ma inkább a régiók közötti különbségeken van. Az elmúlt 15 év regionális politikáját sokan sikeresnek ítélik, és úgy vélik, hogy jelentősmértékben hozzájárult az elmaradottabb régiók felzárkóztatásához. Megvalósult az egységes belső piac és a közös pénz. A regionális politika azonban nem tekinthető teljesítettnek. A politikát a Bizottság szerint újítani és javítani kell, hiszen a most csatlakozó államok miatt igen komoly területi, gazdasági és szociális különbségek alakulnak majd ki a közösségen belül.

A harmadik kohéziós jelentés lényegében azt hangsúlyozza, hogy a regionális politikának sokkal *koncentráltabbnak* kell lennie. A támogatók szerint legfontosabb a legszegényebb régiók támogatása az erőforrások átstrukturálásán keresztül. A lisszaboni és a göteborgi célok eléréséhez elengedhetetlen a stratégiai fontosságú és a kohéziót elősegítő beruházások megvalósítása a legrászorultabb területeken. Ezáltal az egységes valuta hatásai is egyenletesen oszlanak majd el az unió területén. Ezen túlmenően a politikának is sokkal rugalmasabbá kell válnia minden téren, hogy a terveket képesek legyenek megvalósítani.

Hivatkozások

- Allen, David (2000): *Cohesion and the Structural Funds*. In: Wallace H.-Wallace W. (szerk.) (2000): *Policy Making in the European Union*. Oxford University Press, 243-265.
- Bachtler, John (2003): *Reforming EU Cohesion Policy: An Assessment on the Debate*. *Intereconomics*, November/December, 302-305.
- Bauer, Michael W. (2001): *A Creeping Transformation?* Kluwer Academic Publishers, Dordrecht-Boston-London.
- Boldrin, Michele – Canova, Fabio (2001): *Inequality and convergence in Europe's regions: Reconsidering European regional policies*. *Economic Policy*, Vol. 32. április, 207-245.

- Csaba László (2003): *A kibővítési krízis*. Európai Tükör, 4-5. szám, 12-24.
- DG Agri (2003): *The common agricultural policy – A policy evolving with the times*. http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/capleaflet/cap_en.pdf, Letöltés ideje: 2004. 04. 25.
- EC (1999a): *Presidency Conclusions*. Berlin, European Council 24 and 25 March 1999. http://europa.eu.int/council/off/ocnclu/mar99_en.pdf
- EC (1999b): *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union*. Commission of the European Communities, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/radi_en.htm Brüsszel. Letöltés ideje: 2003. 03. 20.
- EC (2001): *Second Report on Economic and Social Cohesion*. Commission of the European Communities, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_en.htm, Brüsszel. Letöltés ideje: 2003. 03. 20.
- EC (2003): *Second Progress Report on Economic and Social Cohesion*. Commission of the European Communities, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim2_en.htm Brüsszel. Letöltés ideje: 2003. 03. 20.
- EC (2004): *Third Report on Economic and Social Cohesion*. Commission of the European Communities, Brüsszel. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm. Letöltés ideje: 2004. 02. 25.
- Fazekas Judit (szerk.) (2000): *Az európai integráció alapszerződésai*. KJK-Kerszöv. Budapest.
- Forman Balázs (2000): *Regionális politika az Európai Unióban*. VÁTI, Budapest.
- Forman Balázs (2003): *Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai*. Európai Bizottság Magyarországi Delegációja, Budapest.
- Hooghe, Liesbet (1996): *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford University Press, New-York.
- Horváth Gyula (2001): *Az EU regionális támogatási politikája a 2000-2006 közötti időszakban*. Európai Tükör. 6. évf. 2-3. szám. 75-105.
- Horváth Gyula (2003): *Európai regionális politika*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- Inotai András (2004): *Az Európai Unió reformjai és a bővítés*. I. rész. *Külgazdaság*, XLVIII. évf. márc. 33-47.
- Iván Gábor (2001): *A 2006 utáni közös regionális politika*. Európai Tükör. 6. évf. 2-3. szám. 106.-128.
- Keating, Michael (1997): *The Political Economy of Regionalism*. In: Keating, M. Loughlin, J. (szerk.) (1997): *The Political Economy of Regionalism*. FrankCass, London. 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. április 65-77.
- Krugman, Paul R. and Anthony J. Venables (1990): *Integration and the competitiveness of peripheral industry*. In Christopher Bliss and Jorge Braga de Macedo (eds.) *Unity with Diversity in the European Community*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Martin, Philippe (1999): *Are European regional policies delivering?* EIB Papers, 4. évf. 2. szám, 10-23.
- Midelfart-Knarvik, Karen Helene – Overman, Henry G. (2002): *Delocation and European Integration: is Structural Spending Justified?* Economic Policy, Vol. 35. október, 323-359.
- Moussis, Nicholas (2003): *Guide to European Policies*. European Study Servis, Rexinsart. 12. fejezet: Regionális fejlesztési politika, 177-168.
- Nicolaides, Phedon (2003): *Preparing for EU Membership: The Paradox of Doing what the EU Does Not Require You to Do*. European Institute of Public Administration, <http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/1724012-426?204&OIDN=250885&-home=search>, Letöltés ideje: 2004. 03. 16.
- Ottaviano, Gianmarco I. P. - Puga, Diego (1998): *Agglomeration in the Global Economy: A Survey of the „New Economic Geography”*. The World Economy, 21. évf. 6. szám, 707-731.
- Puga, Diego (2001): *European regional policies in light of recent location theories*. CEPR Discussion Paper 2767 April 2001. Revised December 2001
- Rechnitzer János (1998): *Területi stratégiák*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- Sutcliffe, John B. (2000): *The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-Level Governance or Renationalization?* Journal of European Public Policy, 7. évf. 2. sz. 290-309.
- Stahl, Gerhard – Lluna, Damian (2003): *A Cohesion Policy for the Future*. Intereconomics, November/December, 295-301.
- Szabó Jenő (2004): *A canúni kudarc agrárgazdasági következményei*. Külgazdaság, XLVIII. évf. március 71-78.
- Tarschys, Daniel (2003): *Reinventing Cohesion*. Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 17. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/futur/research/sieps03_en.pdf, Letöltés ideje: 2004. 02. 25.
- Ziegler, Astrid (2003): *The European Structural Funds under Discussion*. Intereconomics, November/December, 305-310.