

AZ EURÓPAI KOHÉZIÓS POLITIKA GAZDASÁGTANA

Szerkesztette: Fábián Attila - Pogátsa Zoltán

Akadémiai Kiadó
2015.

BEVEZETÉS	5
I. AZ UNIÓS KOHÉZIÓS POLITIKA FEJLŐDÉSGAZDASÁGTANI ÉRTELMEZÉSE.....	8
1. AZ EURÓPAI UNIÓ NARRATÍVÁJA ÉS INTÉZMÉNYI EGYENSÚLYA (Pogátsa Zoltán) ...	9
1.1. Az európai integráció megközelítései: federalizmus verus funkcionális9	
1.2. A liberális versenyelvű és az állami redisztribúcióra épülő Európa.....12	
1.3. A funkcionális ötlepcsős modellje	14
1.4. A közösségi és kormányközi érdekérvényesítés egyensúlytalansága	19
2. A GAZDASÁGI FEJLŐDÉS KÖZGAZDASÁGI ELMÉLETEI (Pogátsa Zoltán)	23
2.1. „Vita a módszerről”: egységes vagy differenciált fejlődéstudomány?.....23	
2.2. A neoklasszikus növekedési tudomány: az exogén növekedési modell	24
2.3. Endogén növekedéstudományok: emberi tőke, felhalmozott tudás és innováció...28	
2.4. Függőségi tudományok és developmentalizmus	32
2.5. Fejlődés verus növekedés, növekedés verus egyenlőség	37
3. A KOHÉZIÓS POLITIKA SZÜKSÉGESSÉGE ÉS 2013 ELŐTTI CÉLJAI (Fábián Attila - Fazekas Nikolett)	43
3.1. A kohéziós politika szükségessége	43
3.2. A kohéziós politika értelmezése és céljai	44
3.3. A kohéziós politika célrendszere és szabályozása 2000 és 2006 között	47
3.4. A kohéziós politika céljai és szabályozása 2007 és 2013 között	48
4. A TAGÁLLAMOKON BELÜLI TERÜLETI EGYENLŐTLENSÉGEK KÉRDÉSE (Tóth Balázs István)	52
4.1. Területi egyenlőtlenség és endogén jellegű tényezők: a polarizációs tudományoktól a helybázisú megközelítésekig.....52	
4.2. Területi felzárkózás: tapasztalatok és új megközelítések.....56	
4.3. Elmozdulás a területi kohézió endogén jellegű fejlődéssel összefüggő értelmezése felé	65
4.4. A kohéziós politika regionális szintű gazdasági hatáselemzései: a szakpolitika hatékonyságának vizsgálatára szolgáló modellek.....67	
4.5. A kohéziós politika összsképe	75
5. CENTRUM ÉS PERIFÉRIA: A NEMZETKÖZI KERESKEDELEMBEN ELFOGLALT POZÍCIÓ HATÁSA A FEJLŐDÉSRE (Czegléd Tamás)	85
5.1. Centrum és periféria problémája az Unióban.....85	
5.2. A kereskedelem fejlődéshez való hozzájárulása.....95	
5.3. Uniói kereskedelempolitika a centrum szolgálatában	97
5.3. Az erősödő kereskedelmi viszonyok hatása a kohézióra.....105	
6. FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS: GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS KÖRNYEZETI SZÜKSÉG MELLETT (Pappné Vancsó Judit – Jankó Ferenc)	109
6.1. A fenntartható fejlődés fogalmának megjelenése	109
6.2. A fenntartható fejlődés gondolata.....112	
6.3. A fenntartható fejlődés alapelvei és értelmezései	115
6.4. A fenntartható fejlődés mérése és érvényesíthetősége	118
II. A MEGÚJULÓ KOHÉZIÓS POLITIKA ÚJRAGONDOLÁSA.....	124
7. A BARCA JELENTÉS (Pogátsa Zoltán)	125
7.1. A kohéziós politika célja, eredményessége, megítélése.....125	
7.2. A kohéziós politika valódi céljai: konvergencia helyett hatékonyság és méltányosság	126
7.3. Miért kell hogy mindez fontos legyen az Uniónak?	129
7.4. A Barca jelentés javaslatai	132
7.5. A Barca jelentés kritikája	136
8. A KOHÉZIÓS POLITIKA A 2014 UTÁNI PROGRAMOZÁSI CIKLUSBAN (Heil Péter)	

3. A KOHÉZIÓS POLITIKA SZÜKSÉGESSÉGE ÉS 2013 ELŐTTI CÉLJAI (Fábián Attila - Fazekas Nikolett)

Az európai integráció értelmezése és a fejlődésgazdaságtani elméletek tárgyalása után rátérünk az Európai Unió kohéziós politikájának tárgyalására a 2013-at megelőző időszakot illetően.

3.1. A kohéziós politika szükségessége

Az Európai Unió a liberális szabadkereskedelemre épülő egységes belső piac létrehozásával sajátos, korábban nem tapasztalt helyzetet teremtett az európai kontinensen. Az integráció mélyülésével indokoltta vált az EU-nak, mint gazdasági térségnek egy egységes gazdasági egészként, nagytérségként való felfogása. Az EU fejlődési folyamataiban – ide értve a területi (regionális) fejlődést is – nagy hatással bírtak az egységes belső piacot szabályozó és irányító erők, a tagállamok és azok régiói közötti kereskedelmi kapcsolatok, a kölcsönös függőség növekedése, valamint a régiók közötti verseny erősödése.

Az Európai Unió centrum-periféria viszonylatai immár nem csupán az egyes tagállamok között, hanem regionális szinten is értelmezhetővé és vizsgálhatóvá váltak. Az európai fejlődési magterületet évszázadokra visszanyúlóan az úgynevezett Kék Banán övezet – avagy *Roger Brunet* nyomán Európa gerince – számít, amely Közép-Angliától és Londontól, a Benelux-államokon, Délnyugat-Németországon és az unión kívüli Svájcra át egészen Észak-Olaszországig tartó övezetet alkotja.

Az európai integráció kezdeti narratívája, a liberális versenyelvű szabadkereskedelem adekvát elméletet adott a relatíve homogén fejlettségi szinten lévő alapító hatók tekintetében. A verseny ugyanis a hasonló gazdaságszerkezetű és gazdasági fejlettségű térségek esetében képes pozitív hatást kiváltani. Eltérő gazdaságszerkezetű és fejlettségű területek tekintetében ez a hatás értelemszerűen ne érvényesül. A folyamatos bővítések nyomán azonban jelentősen fejletlenebb tagállam léptek be a déli és a keleti perifériára. Ha szubnacionális szinten vizsgáljuk a folyamatokat, még élesebb fejlettségbeli különbségeket látunk. Ezeket jelen kötet negyedik fejezetében részletesen is tárgyaljuk. (Lásd ...oldal).

A kohéziós politika az Európai Unió szakpolitikáinak céljává a területi kohézió erősítése vált közösségi szinten, továbbá a gazdasági versenyképesség feltételeinek, tényezőinek javítása, az infrastruktúra és a közigazgatás korszerűsítése, a környezeti aspektusok szem előtt tartásával, közvetve az pedig innováció serkentésével. A területi elmaradottság felszámolása és a régiók fejlesztése az európai közösség stratégiai céljává vált.

A közösségi kohéziós politika azért vált szükségessé, mert a szubnacionális szint, vagyis a régió gazdasági kapacitásai és strukturális adottságai alkalmasak a gazdaságfejlesztési orientációjú kohéziós fejlesztési politika érvényesítésének optimális térbeli keretének megszervezésére (Horváth 2007). A területi politika ezt megelőzőn hosszú időn keresztül a nemzetállamok szintjén folyt; ugyan 1967-ben létrejött a Regionális Politikai Főigazgatóság, jogi értelemben azonban az 1986-ban elfogadott Egységes Európai Okmány emelte közösségi szintre a regionális politikát. Az Európai Közösségeket létrehozó szerződés 158-162. cikke előírta, hogy átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében a Közösség úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését eredményezze, és csökkentse a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségeket. A kohéziós politika iránti igény Írország és a mediterrán országok (Görögország, Portugália, Spanyolország) – az ún. kohéziós országok – belépése miatt az

évek folyamán fokozódott. Több éves előkészítést követően 1975-ben hozták létre az Európai Regionális Fejlesztési Alapot. További két, korábban létrehozott alap is strukturális hatással bír; az egyik az Európai Szociális Alap (1957), a másik az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (1962) orientációs része.

Az 1992-es Maastrichti Szerződés hatályba lépése mérföldkőnek bizonyult a közösségi kohéziós politikát illetően; rögzítették ugyanis a közös valutáról szóló megállapodást, illetőleg a bevezetéséhez szükséges ún. konvergencia-kritériumokat. Az itt vázolt költségvetési stabilitási követelmény miatt szükségessé váltak újabb pénzügyi transzferek a fejletlenebb tagállamok (Dél-Európa és Írország) környezetvédelmi és infrastrukturális beruházásainak finanszírozására, amennyiben ezen országok a megkívánt fiskális stabilitás ellenére teljesíteni kívánták uniós vállalásaikat e területeken. Az e célból létrejött Kohéziós Alap pontosan ezt a célt volt hivatott betölteni.

A közép- és dél-kelet-európai országok európai uniós csatlakozása számtalan új kérdésre irányította rá a figyelmet. Egyrészt megnőtt a kohéziós transzferek iránti igény, még ha a bővítés politikai gazdaságtani kompromisszuma nem is emelte meg az immáron majd az unió felét kitevő kohéziós tagállamok számára juttatott transzferek össz volumenét. A legtöbb országban a kohéziós politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének kérdései az európai uniós csatlakozási tárgyalások előrehaladtával kerültek az érdeklődés középpontjába, miközben élénk vita bontakozott ki a területfejlesztési politika kialakításáról és a nemzeti közigazgatás decentralizálásáról (Horváth 2003, Horváth–Szaló 2003). Az új tagállamokban indított regionális fejlesztési projektek már jóval azelőtt uniós pénzügyi támogatásban részesültek, hogy az országok csatlakoztak volna az EU-hoz. A finanszírozásról az ún. előcsatlakozási alapok (PHARE, ISPA, SAPARD) gondoskodtak.

3.2. A kohéziós politika értelmezése és céljai

A kohéziós politika célja egy adott tagállam valamely területén, régiójában élő valamennyi ember számára a méltányos szintű jövedelem és életkörülmények eléréséhez való hozzájárulás biztosítása. A kohéziós politika ennek értelmében a reálisan létező területi különbségekből kiinduló, az üzleti szféra termelési folyamatait és beruházási döntéseit, valamint a területet homogénnek tekintő kormányzati ágazati politikákat koordináló, és azokat kiegészítő fejlesztési politikaként foglalható össze. A méltányos életszínvonal elérése olyan szándékra utal, amely lehetővé teszi a helyben élők számára, hogy a létrehozott új munkahelyeket betöltve és a helyi adottságokat kihasználva javítsák jövedelmi helyzetüket. A kohéziós politika feladata ilyen értelemben nem a hátrányos helyzetű csoportok számára történő egyszerű jövedelemátcsoportosítás.

A méltányos életkörülmények azonban nemcsak a méltányos szintű jövedelem elérésére utalnak, hanem magukban foglalják az emberi életminőséget befolyásoló környezeti tényezők mindenki számára elfogadható állapotát.

Amennyiben a közösségi kohéziós politika valóban a régiók létező területi különbségeket veszi alapul, akkor problémaorientált és programközpontú megközelítést tesz szükségessé. A régiók helyzetének feltárása feltétlenül szükséges ahhoz, hogy a régió jövedelemszintjét legjobban növelni képes tevékenységeket ki lehessen jelölni, és szükséges beruházásokat, fejlesztési irányokat ki lehessen választani.

A strukturális és kohéziós alapok rendszere és a gazdasági és a társadalmi kohézió erősítése a térbeli folyamatok aktív befolyásolására épül. Bár a tagállamok között a makroökonómiai mutatók – GDP, GDP/fő (fajlagos GDP), beruházások, munkanélküliség – alapján a különbségek csökkentek, ezzel egyidejűleg a gazdasági tevékenységek térbeli koncentrációja növekszik. A támogatott régiók fejlesztése nemcsak az adott régió érdeke, hanem az egész országé (tagállamé), illetve az egész közösségé. A támogatott régió

számára a legfontosabb cél az egy főre jutó jövedelmek kiegyenlítésének lehetősége, a fajlagos GDP-ben tetten érhető felzárkózás.

A *kohéziós politikával* kapcsolatban az alábbi *klasszikus* célokat emelték ki a szakpolitika stratégiai anyagai:

- Az Európai Unió regionális politikájának elsődleges célja a régiók közötti fejlettségbeli különbségek csökkentése és a legelmaradottabb régiók lemaradásának mérséklése. Az EU elsősorban a strukturális támogatások által, társfinanszírozóként igyekszik erősíteni a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót.
- A gazdasági növekedés biztosítása valamennyi termelési tényező optimális hasznosítása révén. Ez a helyi, a regionális és nemzeti erőforrások hatékony kihasználására épülhet. Egy ország akkor optimálisan tudja kihasználni a belső piacának méretéből származó előnyöket, és tudja azokat a gazdasági növekedés felgyorsításának szolgálatába állítani, ha valamennyi polgára számára biztosítja a gazdasági folyamatokba való bekapcsolódás lehetőségét. Ez kommunikációs infrastruktúra és az emberi erőforrások fejlesztésével valósulhat meg.
- A vállalatok optimális telephelyválasztása annak érdekében, hogy a versenyképességük a termelési költségeik csökkenésével javuljon.
- Az agglomerációk zsúfoltságából származó költségek csökkentése, ami magában foglalja a túlnépesedett városközpontokra nehezedő demográfiai nyomás csökkentését, valamint a gazdasági tevékenységek és a népesség térbeli eloszlása közötti egyensúly megteremtését.
- A népesség és a gazdaság térbeli eloszlása, illetve a környezet egyensúlyának megőrzése és helyreállítása úgy, hogy elkerüljék a negatív externáliákat és a hosszú távú társadalmi és környezeti problémákat.
- A különböző intézmények és intézkedések szükséges szintjének biztosítása. A közjavak és a helyi szolgáltatások hozzáférhetősége a teljes népesség számára.

A régiók szintjén megjelenő célok az alapján fogalmazódnak meg, hogy a jövedelmek kiegyenlítése lehetőségének eléréséhez milyen fejlesztéseket tart szükségesnek akár a központi kormányzat, akár a régió. A fejlesztési célokat a régiók strukturális erősségeit és gyengeségeit feltáró SWOT-elemzések nyomán lehet meghatározni.

Az újabb megközelítésű elemzések összefoglalására a *területi folyamatokat és perspektívákat* európai dimenzióban tárgyaló Európai Területfejlesztési Perspektívában (ESDP, 1999) került sor. Az ESDP célja, hogy hozzájáruljon a fenntartható és kiegyensúlyozott területi fejlődést eredményező kohéziós politika megvalósításához. Az ESDP nem kötelező jellegű dokumentum, csupán ajánlásokat fogalmazott meg a tagállamok számára. A dokumentum felvázolta a tagállamok területfejlesztési politikáinak dimenzióit, a közösség ágazati politikáinak térbeli hatásait – t.i. a térbeli fejlődési folyamatokat a közösség szektorális politikái is erősen befolyásolják – valamint ajánlásokat nyújtott az ezek közötti koordináció lehetőségére. Az ESDP az alábbi területeken fogalmazza meg a politikai célokat és választási lehetőségeket:

- Többközpontú területi fejlődés és új város és vidék közötti kapcsolat, kiegyensúlyozott és policentrikus területi fejlesztés, dinamikus és versenyképes városok és városiasodott régiók, belső erőforrásokra építő fejlődés a vidéki térségekben, város-vidék partnerség;
- Integrált közlekedési és távközlési politika, a közlekedési infrastruktúrához és az ismeretekhez való egyenlő hozzáférés lehetősége, integrált megközelítés a közlekedési kapcsolatok javítására, policentrikus fejlesztési modul, az infrastruktúra hatékony és fenntartható használata, az innovációk és az ismeretek jobb elterjedése;

- A természeti és a kulturális örökség megőrzése és fejlesztése, természeti és kulturális örökség, mint fejlesztési eszköz, a természeti örökség megőrzése és fejlesztése, vízi és erőforrás-gazdálkodás, a kulturális tájkép és örökség menedzsmentje.

Ehhez kapcsolódóan az Európai Unió tagállamainak a területfejlesztésért felelős miniszterei a közösségi területfejlesztési politikájával szemben hármas követelményt fogalmaztak meg:

- Kiegyensúlyozott és sokközpontú városrendszer fejlesztése és új város–vidék kapcsolatok kialakítása;
- Az infrastruktúrákhoz és az ismeretekhez való hozzáférés egyenlő esély biztosítása;
- A fenntartható fejlődés biztosítása és a természeti és a kulturális örökség megőrzése.

Az Európai Unió nem területi, hanem szektorális politikáinak egyre nagyobb jelentősége van a területi folyamatok alakulásában és befolyásolásában, továbbá különösen fontos szerepe van a térségi fejlődés alakulásában, alakításában. Külön kiemelendő a közös versenypolitika, a transzeurópai hálózatok és a Strukturális Alapok rendszere.

A közös *versenypolitika* feladatai közé a vállalati felvásárlások szabályozása, a domináns piaci pozíciók és kartellek elleni fellépés és a versenyző piacot zavaró állami támogatások korlátozása. A versenypolitika feladata, hogy úgy szabályozza a piaci versenyt, hogy a gazdasági tevékenységek földrajzi eloszlása hátrányosan ne változzon meg. (Ilyen eset lehet például, amikor a közművek piacának liberalizálásakor előírhatják a területi ellátási kötelezettséget.) A versenypolitika másik fontos területe az állami támogatások szabályozása; tiltottak az állami támogatások, bár a hátrányos helyzetű, támogatásra jogosult régiókban engedélyezik a támogatások bizonyos formáit. Az engedélyezett támogatások azonban csak olyan beruházási támogatások lehetnek, amik arányban állnak a régiókban fennálló hátrányokkal. Az egységes piac megteremtésének egyik célja az volt, hogy mérsékeljék az EU-ba az egyes országokat érintő aszimmetrikus gazdasági sokkok létrejöttének kockázatát, a másik cél pedig, hogy a mind a termelési tényezők, mind az áruk és szolgáltatások szabad áramlását sikerüljön biztosítani (Forman 2004).

A Transzeurópai hálózatok (TEH) a *tagállami közlekedési, távközlési és energetikai hálózatok összekapcsolásával* teremtik meg az egységes belső piac fejlődéséhez szükséges infrastruktúrát. A megközelíthetőség a vállalati és a regionális versenyképesség nagyon fontos tényezője. A hálózatok fejlesztésére fordított kiadások legnagyobb részét a fontos városi konurbációkat összekötő nagysebességű vasutakra és gyorsforgalmi utakra fordították, ezzel szemben viszont csupán a gépkocsi közlekedés volumene nőtt jelentősebben. A TEH túlságosan is csak a távolsági és a nagy volumenű szállításokra koncentrál, ami miatt csekélyek a rájutási és a kapcsolódási lehetőségek. Ez pedig a nagylélekszámú agglomerációknak kedvez és a különböző régiók között a hozzáférés alapján újfajta, ráadásul kedvezőtlen hierarchizálódási folyamatot indít el. A TEH tervezésekor a környezetbarát és a kombinált szállítási módokkal érdemben nem foglalkoztak. A közlekedési hálózatok fejlődésének kedvezőtlen regionális hatásait a távközlési hálózatok fejlesztése csak enyhíteni tudja a nehezen hozzáférhető régiókban. A TEH új hajtóerőket jelent a területek fejlesztésében, de ezek az erők egyben polarizáló erők is. A hálózatokhoz közvetlenül tartozó folyosók lehetőséget kapnak a gyors fejlődésre, míg az attól távolabb lévő területek számára megnő a perifériává válás veszélye. Ez ellen csak úgy lehet védekezni, ha a hálózatok sűrűségét növelik, az EU területének egyenletes lefedettségét biztosítják, és a kapcsolódási pontok számát növelik. A TEH projektekben részt vevő régiók akkor hasznosíthatják a legjobban a közlekedési lehetőségek javításában rejlő lehetőségeiket, ha fejlesztik ipari területeiket, az irányítási tevékenységüket, a turizmust és az emberi erőforrásaikat, mert „önmagában a közlekedési feltételek, az elérhetőség javítása

egyetlen szinten sem garanciája (periférikus) területek, a települések fejlődésének. ... Gazdasági növekedési folyamat csak akkor indul meg a hátrányos helyzetű területeken, ha a jobb összeköttetések, a fejlettebb infrastruktúra más (helyi) hatótényezők sikert ígérő kombinációjával (illetve az elmaradott térségek termelési környezetének fejlesztésével, korszerűbb szerkezetűvé alakításával) járnak együtt.” (Erdősi 2000).

3.3. A kohéziós politika célrendszere és szabályozása 2000 és 2006 között

Az EU regionális politikájának dokumentum-, cél- és eszközrendszere ciklusról-ciklusra változik. A közösség a 2000 és 2006 közötti időszakban a tagállamok operatív programjait elsősorban a négy Strukturális Alapból finanszírozta:

- Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) az infrastruktúra és a vállalkozások fejlesztésére;
- Európai Szociális Alap (ESZA) a társadalmi integráció, a humán erőforrás-fejlesztés támogatására, az oktatási és a szakképzési rendszer, valamint a foglalkoztatás javítására, a termelékenység növelésére;
- Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMGA) Orientációs részlege a mezőgazdaság fejlesztésére;
- Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközök (HOPE) a halászat, mint ágazat szerkezeti alkalmazkodásának támogatására;

A Strukturális Alapok mellett működött a Kohéziós Alap is 18 milliárd euró költségvetéssel. Az Európai Strukturális Alapokból 2000 és 2006 között alapvetően két besorolás alapján nyújtottak támogatást: egyrészt bizonyos előre lefektetett célkitűzések, másrészt közösségi kezdeményezések mentén. A célkitűzések adták a támogatási rendszer valódi alapját, a támogatási költségvetés 94%-át, ami a 2000–2006-os időszakban mintegy 195 milliárd eurót jelentett. A programok a három fő célkitűzés mentén csoportosíthatók:

1. Az első célkitűzés *a fejlődésben elmaradott régiók* támogatását, a strukturális alkalmazkodásának ösztönzését segítette elő. Az EU meghatározása szerint az a régió számít fejlődésben elmaradottnak, ahol az egy főre jutó GDP mértéke 1994 és 1996 között nem érte el a közösségi átlag 75%-át. (A célkitűzés finanszírozó eszközei: ERFA, ESZA, HOPE, EMOGA Orientációs Részleg, Kohéziós Alap).
2. A második célkitűzés *a strukturális nehézségekkel szembesülő területek* gazdasági és társadalmi átalakulásának, szerkezetváltásának támogatására fókuszált, amelyek nem tartoznak az első célkitűzésbe (A célkitűzés finanszírozó eszközei: ERFA, ESZA).
3. A harmadik célkitűzés *az oktatási, szakképzési és foglalkoztatási politikák és rendszerek korszerűsítésének* támogatását célozta. (A célkitűzés finanszírozó eszköze: ESZA).

A három fő célkitűzésen kívül a kohéziós politika a vidékfejlesztést és a halászattal foglalkozó vállalkozások szerkezeti alkalmazkodását segítette. A 2006-os vidékfejlesztési politika intézkedéseit három csoportba gyűjtötték össze:

- A mezőgazdaság versenyképességének növekedése a strukturális változásokat célzó intézkedéseken keresztül;
- A környezet és a vidék erősítése a terület menedzsmentet célzó támogatásokon keresztül;
- A vidéki területek életszínvonalának növelése és a gazdasági tevékenységek diverzifikációjának támogatása olyan intézkedések által, melyek a farm szektort és más vidéki szereplőket érintenek.

A négy közösségi kezdeményezés kiegészítette a Strukturális Alapok rendszerét, legfőbb célkitűzésükként az együttműködési hatékonyság növelése és a tapasztalatok cseréje említhető:

- LEADER (LEADER +): a mezőgazdasági tevékenységek támogatására, fejlesztésére;
- INTERREG (INTERREG III): a határon átnyúló együttműködések támogatására;
- URBAN (URBAN II): a városfejlődés elősegítésére;
- EQUAL: esélyegyenlőség megteremtése.

3.4. A kohéziós politika céljai és szabályozása 2007 és 2013 között

2007 és 2013 között az EU költségvetésének mintegy 36%-át fordította regionális kiadásokra. A ráfordítások növelésének legfőbb mozgatórugója, hogy ösztönözze azon adottságok és feltételek előtérbe kerülését, amelyek az uniós gazdaság egészének növekedését segítik elő. A tizenkét új, viszonylag szegény kelet- és dél-európai tagállam csatlakozása azt is jelentette, hogy a következő időszakban ezek az országok régiói részesültek kiemelt figyelemben.

A Strukturális Alapok rendszere átalakult, a 2007 és 2013 közötti időszak folyamán az EU az alábbi három alapból finanszírozta a regionális programokat:

- Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) az általános infrastruktúra és az innováció fejlesztését támogatta, valamint a beruházások ösztönzését célzó programok részére nyújtott támogatást (az alap által biztosított forrásokra mindegyik tagállam pályázhatott);
- Az Európai Szociális Alap (ESZA) a szakképzési projektek, és más, foglalkoztatás-támogatási és munkahelyteremtő programok részére biztosított forrásokat (az alap által biztosított forrásokra mindegyik tagállam pályázhatott);
- A Kohéziós Alap a környezetvédelem és a közlekedési infrastruktúra javítására, valamint a megújuló energiafelhasználás fejlesztésére irányuló projektek költségeit hivatott fedezni. Az alap forrásaiból kizárólag azok a tagállamok részesülhettek, amelyek esetében az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem, vagyis a fajlagos GNI nem érte el az uniós átlag 90%-át. Ez gyakorlatilag az új tagországokat, valamint Portugáliát és Görögországot jelentette. Spanyolország esetében, amely korábban a Kohéziós Alap egyik kedvezményezettje volt, fokozatosan megszüntették a támogatást.

A regionális kiadások három célkitűzésen alapultak:

1. Konvergencia célkitűzés: a fejlődésben lemaradó régiók (vagyis a fajlagos GDP uniós átlagának 75%-át el nem érő régiók) fejlődésének és strukturális átalakulásának elősegítése. A célkitűzés az összkiadások mintegy 82%-át ölelte fel.
2. Regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés: a régiók versenyképességének, vonzerejének és foglalkoztatási mutatóinak javítása. Az összkiadások csaknem 16%-a szolgált a célkitűzés megvalósítását.
3. Az előirányzott kiadások fennmaradó 2,5%-át az EU a nemzetközi tapasztalatcsere, a határokon átívelő és a régiók közötti együttműködésre irányuló projektek támogatására fordította az európai területi együttműködés célkitűzés keretében. A harmadik célkitűzés a korábbi INTERREG-hez hasonlóan a határokon átnyúló együttműködések ösztönözése.

A „konvergencia” célkitűzés lényege a legkevésbé fejlett régiók és országok konvergenciáját elősegítő, növekedést előidéző feltételek és tényezők javítása. A huszonhét tagállamot számláló EU-ban ez a célkitűzés (tizenhét tagállamban) 84, egyenként 154 millió lakosú régióra vonatkozott, ahol az egy főre eső GDP nem érte el a közösségi átlag 75%-át, valamint – fokozatosan megszüntetve – további tizenhat, egyenként 16,4 milliós népességű régiót érintett, ahol a GDP a kibővített EU-val járó statisztikai hatás következtében éppen hogy meghaladta a küszöbértéket.

A „regionális versenyképesség és a foglalkoztatás” célkitűzés célja az volt, hogy kettős megközelítésben erősítse a régiók versenyképességét és vonzerejét. Egyrészt fejlesztési programok segítségével a régiók megelőzhetik és elősegíthetik a gazdasági változást az innováció, a tudásalapú társadalom, a vállalkozó szellem, a környezetvédelem, valamint azok könnyített hozzáférhetőségével. Másrészt fontos prioritás volt a több és jobb minőségű munkahely teremtését szolgáló tevékenységek támogatása, például munkaerő adaptálásával és a humán erőforrásba eszközölt beruházásokkal. A huszonhét tagú EU-ban összesen 168 régió – mintegy 314 millió lakos – részesülhetett e célkitűzésből. Ezek közül tizenhárom, egyenként, 19 millió lakost számláló régió tartozott azok közé, ahol a támogatást fokozatosan vezették be (ún. „*phasing-in*” területek), és amelyek – az első célkitűzés alá tartozó egykori státuszuknál fogva – különleges pénzügyi juttatásban részesültek. Az összesen 49,1 milliárd euróból 10,4 milliárd jutott a „*phasing-in*” régióknak.

Az „európai területi együttműködés” célja az volt, hogy közös helyi és regionális kezdeményezések révén tovább erősödjék a határokon átnyúló együttműködés, az integrált területfejlesztést elősegítő intézkedések révén a transznacionális és interregionális együttműködés, valamint a nemzetközi tapasztalatcsere. A határ menti területeken élő lakosság lélekszáma elérte a 181,7 millió főt – ez az EU teljes lakosságának 37,5%-a. Tehát jelentős területről van szó.

A kohéziós politika az Európai Unió versenyképességi stratégiájával, a Lisszaboni Stratégiával összhangban a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás növekedését hivatott elősegíteni. Ennek érdekében vonzóbbá kívánta tenni a befektetők számára az európai tagállamokat és régiókat, támogatta azokat a kezdeményezéseket, amelyek révén az országok és régiók könnyebben megközelíthetővé válnak (közlekedésfejlesztés), minőségi szolgáltatásokat biztosítanak, és óvják környezeti erőforrásaikat (környezetvédelem). Ezen kívül, az információs és kommunikációs technológiák fejlesztése révén ösztönzi az innovációt, a vállalkozói tevékenységet és a tudásalapú társadalom fejlődését. Több és jobb munkahelyet vélt teremteni azáltal, hogy ösztönzi a munkavállalást, javítja a munkavállalók alkalmazkodóképességét, és növeli a humántőke-befektetéseket.

A 2007–2013 közötti időszakban a tagállamok és a régiók három új regionális politikai eszköz segítségével érhették el, hogy az alapok kezelése rendezett és hatékony, a pénzügyi tervezési eszközök kihasználása pedig optimális legyen. Az Európai Bizottság, az Európai Beruházási Bank (EBB) és egyéb pénzügyi intézmények közötti szorosabb együttműködés révén a nemzeti és a regionális intézmények szintjén is fokozódtak a kapacitások:

- A JASPERS-program (az európai régiók beruházásait támogató közös program) célja az volt, hogy fejlessze az Európai Bizottság, az EBB és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank közötti együttműködést, egységesítse a szaktudást;
- A JEREMIE-program (mikro-, kis- és középvállalkozásokat támogató közös európai források) az Európai Bizottság, az EBB valamint az Európai Beruházási Alap közös kezdeményezése volt azzal a céllal, hogy a mikro- a kis- és a középvállalkozások számára megkönnyítse a finanszírozáshoz való hozzáférést az Európai Unió különböző régióiban;

- A JESSICA-program (közös európai támogatás a városi területeken történő fenntartható beruházásokhoz) az Európai Bizottság kezdeményezése volt az EBB-vel és az Európa Tanács Fejlesztési Bankjával együttműködésben, célja a városi területeken való fenntartható beruházások elősegítése.

A 2007–2013 közötti időszakban a fenti célkitűzések megvalósítására szolgáló eszközök jogalapja az öt rendeletből álló csomag, amelyet az Európai Tanács és az Európai Parlament 2006 júliusában fogadott el.

Az általános rendelet meghatározta a három kohéziós eszköz – ERFA, ESZA, Kohéziós Alap – végrehajtására vonatkozó közös elveket, szabályokat és előírásokat. Az EU a tagállamok és a régiók közötti megosztott irányítás elvére építve, valamint a kohéziós politikáról szóló közösségi stratégiai iránymutatások és azok nyomán követése alapján új programozási eljárást, illetve a pénzügyi irányítás, ellenőrzés és értékelés közös szabályait írta elő. A támogatások folyósításának új rendszerében egyszerűsödött, arányosabbá és centralizáltabbá vált a strukturális alapok és a Kohéziós Alap kezelése.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alapról (ERFA) szóló rendelet – amelynek célja a magán- és állami beruházások támogatása az EU régiói közötti egyenlőtlenségek csökkentésével – meghatározta az alap szerepét és a beavatkozások területeit. Az ERFA támogatja az EU területén megvalósuló regionális fejlődést, gazdasági változást, megerősített versenyképességet és a területi együttműködést célzó programokat. Az elsődlegesen finanszírozott területek közé tartozik a kutatás, az innováció, a környezetvédelem és a kockázat-megelőzés, míg az infrastruktúra – különösen a legkevésbé fejlett régiók esetében – továbbra is fontos szerepet játszik.

Az Európai Szociális Alapot (ESZA) az európai foglalkoztatási stratégiával összhangban hajtották végre, középpontjában négy kulcsfontosságú terület állt: a munkavállalók és vállalkozások alkalmazkodóképességének növelése, a foglalkoztatás és a munkaerő-piaci részvétel javítása, a társadalmi integráció megerősítése a diszkrimináció elleni küzdelem révén, a hátrányos helyzetűek munkaerő-piaci belépésének megkönnyítése és a reformpartnerség foglalkoztatás és integráció terén való ösztönzése.

A Kohéziós Alap a környezetvédelem és a transzeurópai közlekedési hálózatok terén járult hozzá a tevékenységekhez. A 2013-ig tartó időszakban a Kohéziós Alap – az ERFA-val együtt – elsősorban a decentralizált irányítású, több évre szóló beruházási programokat támogatta, nem pedig egyéni projekteket terjesztettek a Európai Bizottság elé jóváhagyásra.

Az ötödik rendelet bevezette az európai területi együttműködési csoportot (EGTC). Ezen új jogi eszköz célja a határokon átnyúló, a transznacionális és az interregionális együttműködés megkönnyítése a regionális és a helyi hatóságok között. A jogi személyiséggel felruházott EGTC csoport hajtotta végre a területi együttműködési programokat, a résztvevő nemzeti, regionális, helyi vagy egyéb hatóságok közötti megállapodás alapján.

Irodalom

Erdősi Ferenc (2000): Európa közlekedése és a regionális fejlődés. Kommunikáció és regionális fejlődés Európában. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.

Farkas Beáta (1997): Az EU regionális politikája a gyakorlatban. Tér és Társadalom, 11. 2.

Farkas Beáta–Lengyel Imre (2001): Regionális versenyképesség és kohézió az Európai Unióban. [Tér és Társadalom](#). 15. 3–4.

Forman Balázs (2004): Külső források és belső piacok az Európai Unió energiapolitikájában. Politikatudományi Szemle. 4.

Forman Balázs (2005): A magyarországi uniós támogatási rendszer és pályáztatási gyakorlat hiányosságai. Falu, Város, Régió. 1–2. 23–29.

Horváth Gyula (2003): Területi fejlődés és regionalizmus – Hozzászólás Horváth Réka - Veress Emőd tanulmányához. In: Magyar Kisebbség Nemzetpolitikai Szemle. VII. évfolyam, 1.(27).

Horváth Gyula (2004): Regionális egyenlőtlenségek Európában, [Magyar Tudomány. 2004. 9.](#)

Horváth Gyula (2007): A régiók Európában in: Gazdálkodás – Agrárökonómiai Tudományos Folyóirat. 3.

Horváth Gyula–Szaló Péter (2003): Területfejlesztés és régiók, Regionális politika, strukturális eszközök koordinációja. Európai füzetek. 2003. 11.

Kengyel Ákos (2004): Az EU költségvetésének hosszú távú alakulását befolyásoló körülmények. In: *EU-tanulmányok* I. kötet. Nemzeti Fejlesztési Hivatal. Budapest. 315–350.

Kengyel Ákos (2007): Az európai uniós támogatások és az emberi erőforrások fejlesztése Az egész életen át tartó tanulás kiemelkedő szerepe. 2007. szeptember 27-én elhangzott előadás.