

A tagállamok politikáinak hatása az EU strukturális politikáira

Farkas Beáta¹

A tanulmány a tagállamok politikáinak az EU strukturális politikáira gyakorolt hatását vizsgálja. A tagállami regionális politikák között lényeges különbségek vannak, de a költségvetések erre fordított kiadásai a 90-es években mindenütt csökkentek. Más területi jellegű politikák, mint a várospolitikák, vidékfejlesztés, válságterületek kezelése, stb. a regionális politika céljait mozdítják elő. A horizontális politikák közül a K+F a területi egyenlőtlenségeket növeli, míg a foglalkoztatáspolitikák csökkenti.

Mindezeknél sokkal fontosabb a központi költségvetésből származó interregionális transzferek szerepe. Az EU regionális politikájában köztudomásúan az egy főre jutó GDP-vel számolnak, holott az állami transzferek figyelembe vételével a régiók egymáshoz viszonyított pozíciója lényegesen megváltozik. A magyarországi kutatások szintén azt támasztják alá, hogy a regionális politika hatékonyságának elemzésekor tekintettel kell lenni a többi politika hatásaira is.

Kulcsszavak: Európai Unió, regionális politika, Strukturális Alapok

1. A közösségi politikák és a regionális politika céljai

Az Európai Közösségben szinte az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozásától felmerült az a kérdés, hogy a többi közösségi politika erősíti avagy gyengíti a regionális politika céljainak megvalósítását. Ahogy a Strukturális Alapok 1988-as reformjától kezdve a regionális politika szélesebb összefüggések közé került, a politikák egymásra hatását is tágabban értelmezték, azaz a strukturális politikák és a többi politika viszonya lett a vizsgálat tárgya. 1991-ben az Európai Parlament kiadott egy nagyobb terjedelmű tanulmányt a közösségi politikák regionális hatásáról (EP 1991). A Maastrichti Szerződés nemcsak a Kohéziós Alapot állította fel, hanem ez időtájt kezdtek el gazdasági és társadalmi kohézióról beszélni, ami a minden eddiginél komplexebb megközelítés igényét jelzi.

Azóta a Bizottság rendszeresen kifejti álláspontját (communication), amelyet az Európai Parlamentnek, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak, valamint a Régiók Bizottságának küld meg. Megtárgyalták a kohéziós politika és a környezetvédelem (COM(22/11/95)), a közösségi strukturális támogatások és a foglalkoztatás

¹ Dr. Farkas Beáta, a közgazdaságtudomány kandidátusa, dékán, tanszékvezető egyetemi docens, SZTE Gazdaságtudományi Kar Világgazdasági és Európai Gazdasági Integrációs Tanszék(Szeged)

(COM(20/03/96)), a kohéziós politika és a kultúra (COM(20/11/96)), a kohézió és az információs társadalom (COM(97)7/3), a kohézió és a verseny (COM(98/673)), valamint a kohézió és a közlekedés (COM(14/01/99)) kapcsolatát. A területfejlesztésért felelős közösségi miniszterek 1999 májusában Potsdamban fogadtak el egy dokumentumot az európai területi fejlődés perspektíváiról, amelyben egy önálló fejezet foglalkozik a közösségi politikák területi, térbeli fejlődésre gyakorolt hatásával (EC 1999, 13-19. o.).

A legutóbbi idők fejleménye, hogy a többi politikának a strukturális politikára, illetve a gazdasági és társadalmi kohézióra gyakorolt hatását nemcsak uniós szintén kutatják, hanem a tagállamok politikáinak a hatását is az uniós kohézióra. A kérdésfelvetést indokolta, hogy 1986 és 1996 között a Közösségben kettős tendencia bontakozott ki. Egyfelől a Közösség egészében a regionális egyenlőtlenségek csökkentek, pl. a legszegényebb tíz régióban az egy főre jutó GDP az EU átlag 41 %-áról 50 %-ára nőtt. Ugyanezt a huszonöt legszegényebb régióra vizsgálva 52 % és 59 % a megfelelő adatok. Másfelől viszont az országokon belüli regionális egyenlőtlenségek nőttek (EC 1999, 20-21. o.).

A következőkben ezeknek a vizsgálatoknak az eredményeit állítjuk középpontba, hogy választ kapjunk arra a kérdésre, mennyire hatékonyak az uniós és tagállami politikák a *gazdasági és társadalmi kohézió* erősítésében. A kutatások mind tartalmuknál, mind módszereiknél fogva olyan szempontokra hívják fel a figyelmet, amelyeket Magyarországon is szem előtt kell tartanunk, amikor területfejlesztésről, gazdasági, társadalmi kohézióról gondolkodunk.

2. A regionális politika és hatása

Az Európai Bizottság 1998-ban adott ki egy jelentést arról, hogy a tagállamok politikái hogyan hatnak az uniós kohézióra (CEC 1998/b). A jelentés kiterjedt kutatómunkára épül, amelyben mind a tizenöt tagállamról átfogó képet kapunk. Részletes adatgyűjtés csak hat országra terjedt ki: az Egyesült Királyságra, Franciaországra, Németországra, Olaszországra, Portugáliára, Spanyolországra, illetve egy fejezetben Svédországra. A tagállamokat a saját regionális politikájukban követett célok alapján négy csoportba sorolták:

1. A kohéziós országok (Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország), ahol fő cél a gazdasági fejlődés, növekedés, de az alulfoglalkoztatottság és perifériális fekvés is gondot okoz, valamint különösen Spanyolországban a magas munkanélküliség.
2. Németország és Olaszország, ahol a regionális politikára az ország duális szerkezete nyomja rá a bélyegét, noha az érintett területeken kívül (keleti tartományok, illetve Dél-Itália) is folyik területfejlesztés.

3. Közép- és észak-európai tagállamok (Ausztria, Belgium, Dánia, az Egyesült Királyság Franciaország, Hollandia és Luxemburg), ahol az ipari struktúraváltás és az azzal kapcsolatos foglalkoztatási gondok a legjellemzőbbek. Ezen kívül az utóbbi években változatos és komplex problémák merülnek fel mind városi, mind vidéki viszonylatban, valamint a hadiipar struktúraváltásával kapcsolatban. Észak-Írország és Korzika helyzete pedig egészen különleges az Egyesült Királyságon, illetve Franciaországon belül.
4. Az északi tagállamok (Finnország és Svédország) számára a földrajzi fekvés és az éghajlat határozza meg alapvetően a regionális politika feladatait.

A regionális politikákat értékelve a Bizottság jelentése arra a megállapításra jutott, hogy a négy kohéziós országban feszültség van a hatékonyság és az egyenlőség (méltányosság) szempontjai között. Ugyanis ezen országok fejlett régiói is elmaradnak az EU átlagától, vagyis versenyképességük biztosítása megköveteli mindegyik régiójuk támogatását. Az ország egészét tekintve ez lenne a hatékony megoldás, viszont az egyenlőség eszméjétől így még jobban eltávolodnának, mivel az elmaradott régiók relatív fejletlensége nem csökkenne. Így a regionális politikában a hatékonyság-egyenlőség között kell egyensúlyozni.

Németország és Olaszország regionális politikáját az dominálja, hogy az ország egy részére elkülönült politikák léteznek, amelyek közé a regionális politika is beletartozik.

A közép- és észak-európai tagállamok felfogásában nagy különbségek vannak, ahogyan a regionális politikát értelmezik. Az egyik pólust Franciaország jelenti, amelynek a területfejlesztésről rendkívül széleskörű koncepciója van, a másikat az Egyesült Királyság, amely inkább egy szűken vett regionális ipar(ágazati)-politikában gondolkodik.

Az északi tagállamokban a regionális politika fontossága előkelő helyen áll és a politikai eszközök gazdag tárházát alkalmazzák.

A regionális politika felfogása az *alkalmazott eszközöket* is meghatározza. Belgium, Luxemburg és az Egyesült Királyság esetében ezek lényegében beruházási pénzügyi ösztönzőkben merülnek ki. Franciaországban és Finnországban a nem területfejlesztési politikák eszközeit is hozzárendelik a regionális politika céljaihoz.

A regionális politika megvalósítására szánt *kiadások* a 90-es évek elején mindenütt csökkentek, Olaszországban és Spanyolországban kiugró mértékben. A közép- és észak-európai országokban ez a trend uralta már a 80-as éveket is. Kelet-Németország lett egyedül a 90-es években kivétel, ami érthető. Az összes regionális kiadás kétharmadát Németországban és Olaszországban költötték el, csak egyötöd jutott a kohéziós országokra, a többi hat országban használták fel a maradék 15 %-ot.

Akár a GDP-hez, akár a lakossághoz viszonyítunk, a kohéziós országokban szignifikánsan magasabbak a regionális kiadások, mint a többi tagállamban. Olaszország és Kelet-Németország is az élmezőnyhöz tartoznak. Ha régiókat vizsgál-

lunk, akkor már árnyaltabb a kép, egyes észak-európai régiók támogatottsága megegyezik az olasz vagy spanyol országos átlaggal. Ha a regionális kiadásokat a támogatott régiók lakosságához viszonyítjuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy azokban az országokban a legnagyobb a regionális politika intenzitása, ahol csak korlátozott a támogatott területek nagysága. Azaz nagyobb intenzitást tudunk kimutatni Németországban és Olaszországban, mint a kohéziós országokban.

A következtetések értékelésénél szem előtt kell tartanunk, hogy a jelentés hosszasan sorolja, milyen nehézségekbe ütközik jól összehasonlítható adatokhoz jutni, a regionális politika hatását megalapozottan értékelő, átfogó tanulmányokat készíteni (CEC 1998/b, 7-26. o.).

3. Más területi politikák

A regionális politikán kívül vannak más politikák is, amelyek közvetlenül területi jellegű problémák kezelésére hivatottak. A Bizottság által közzétett tanulmány idesorolja a város- és vidékfejlesztési politikát, valamint a válságterületekre és a speciális státuszú területekre irányuló politikákat.

A *várospolitikának* különösen az Egyesült Királyságban van prioritása, de Franciaországban is nagy a súlya. Mindkét országban elsősorban szociális és politikai problémákat akarnak megoldani a városfejlesztéssel, amiben a gazdasági fejlesztésnek csak eszközzelje van. Más országokban inkább városrendezési, környezeti feladatokat látnak el ennek a politikának a keretében.

A *vidékfejlesztésről* némileg hasonlóak mondhatók. Franciaországban van kiemelt jelentősége, és inkább szociális, semmint gazdasági célokat szolgál.

A *válságterületek* általában hanyatló ipari övezetekben helyezkednek el, főként az acéliparban, hajóépítésben és újabban a hadiiparban. Itt az tapasztalható, hogy a gazdaságfejlesztés áll a középpontban, amelynek vannak szociális és politikai aspektusai is. Idővel ezek a területek beépülnek a regionális politika kereteibe.

A *speciális státuszú területek* közé tartoznak a keleti tartományok Németországban, Korzika Franciaországban, Észak-Írország az Egyesült Királyságban és a Mezzogiorno Olaszországban. Ezek fejlesztésénél elsődleges cél az ország politikai kohéziójának erősítése, amelyre jelentős erőforrásokat áldoznak. Németország esetében kiugró nagyságú támogatást szánnak a keleti tartományoknak, aminek méreteit érzékelteti, hogy egyedül 1996-ban 101 milliárd ECU-t költöttek transzferekre, míg az EU Strukturális Alapjainak ötéves költségvetése 1989 és 1993 között 64 milliárd ECU volt.

Összességében azt lehet megállapítani, hogy a regionális politika céljait a többi közvetlenül területi alapon szerveződő politika előmozdítja, azok a területek jutnak jövedelemhez, amelyeket a regionális politika is előnyben részesít (CEC 1998/b, 27-42. o.).

4. Horizontális politikák

A horizontális politikák körében azokat a politikákat vizsgálta a jelentés, amelyeknek nincs kifejezett területfejlesztési céljuk, de ettől függetlenül van regionális hatásuk. A következőkben tárgyalt kormányzati transzferekkel szemben itt proaktív politikákról van szó. Tulajdonképpen két területnek szenteltek figyelmet: a versenypolitikának, azon belül a kutatás-fejlesztésnek, illetve a foglalkoztatáspolitikának.

A négy kohéziós országban akár a GDP-hez, akár a népességhez viszonyítjuk, lényegesen kevesebbet költenek *kutatás-fejlesztésre* (K+F), mint más EU tagállamokban. A kutatás-fejlesztésnek egyik kohéziós országban sincs területi dimenziója, hanem egyértelműen az egész ország versenyképességének a növelését szolgálja. Miután az elmaradottabb régiók számára kevés kivételtől eltekintve nincsenek elkülönített keretek, programok, ezért a kutatás-fejlesztési támogatások növelik a területi egyenlőtlenségeket.

Németország és Olaszország K+F politikája nem rokonítható, attól a tényről eltekintve, hogy mindkettőnek van egy kutatás-fejlesztésben is elmaradott régiója. Miközben Németország jóval nagyobb nagyságrendben költ K+F-re, külön erőfeszítéseket tesz a keleti tartományok felzárkóztatására ezen a téren is. Olaszország a korábbi speciális akciók kudarcából okulva megszüntette a Mezzogiorno elkülönített kezelését.

Az északi országokról általában elmondható, hogy nagyobb összeget fordítanak ugyan K+F-re, mint a kohéziós országok, de náluk is a nemzeti versenyképesség szempontja megelőzi a regionalitását. Amennyiben az elmaradott régiókat támogatják, ott inkább technológia transzfert, semmint önmagában véve az innovációt részesítik előnyben. Részletes elemzés Franciaországról, Olaszországról, Spanyolországról és az Egyesült Királyságról készült. Mindenütt a főváros körüli régió elsősorban koncentrálna a K+F kiadásokat, az *Île de France* 43%-ban, Piemont és Lombardia majdnem 50%-ban, Madrid 42%-ban és Dél-Kelet Anglia 54%-ban részesedik a kiadásokból. Ráadásul jelentős számú virágzó régióban a K+F ráfordítások döntő hányadát a kormányzat adja és csak kisebb részben az üzleti szektor, tehát elmondható, hogy az államok K+F és regionális politikája egymás komplementerei. Az átfogó összehasonlítást lehetővé tevő adatok hiányában is megkockáztatható az az állítás, hogy a versenyképességet szolgáló intézkedések ellene hatnak a regionális politika céljainak (CEC 1998/bb, 43-65. o.).

A *foglalkoztatáspolitikáról*, illetve annak hatásairól még kevésbé vannak megbízható, széleskörű empirikus bizonyítékok. Az állásteremtés mérésének módszertani problémái egyébként is jól ismertek. Miután általában a foglalkoztatási célok közé az egyének, társadalmi csoportok és régiók foglalkoztatási lehetőségeinek kiegyenlítése tartozik, okszerű feltételezni, hogy a foglalkoztatási és regionális politika egy irányba hatnak (CEC 1998/b, 77-79. o.).

5. A központi költségvetésből származó interregionális transferek

A jelentés az interregionális transferekről szóló fejezetében érinti a módszertanilag legnehezebben kezelhető kérdéseket. Az nyilvánvaló, hogy a regionális politika céljait erősíthetik vagy keresztezhetik a központi költségvetésből az egyes régiókba különböző jogcímenek kerülő transferek. A hatások mérése korántsem egyértelmű, egyaránt alkalmazhatjuk a jövedelemáramlási és a kedvezményezetti megközelítést. Az előbbi azt veszi figyelembe, hogy hova kerül a transzfer, az utóbbi, hogy ki a tényleges kedvezményezett. Pl. a mezőgazdasági kutatási támogatások egy kutatóintézetbe kerülnek, de hasznát a fogyasztók más régiókban is élvezik. A hadseregnek jutó támogatások regionális megoszlása mérhető aszerint, hogy a laktnyák melyik régióban helyezkednek el, de úgylis felfoghatjuk, hogy a védelem hatásától mindenki részesül és ennek haszna a régiók lakosságának arányában oszlik meg (CEC 1998/b, 88. o.).

A hiányos regionális adatbázis ellenére megállapítható, hogy mindkét megközelítés mellett az elmaradott régiók jutnak többleterőforráshoz (1. táblázat). Az országok közötti összehasonlítást torzítja, hogy a társadalombiztosítási jövedelmeket a francia és a német adatok nem foglalják magukban, míg a táblázatban szereplő többi négy országéi igen.

Ennek a megközelítésnek kardinális jelentősége van az EU regionális politikája szempontjából, ugyanis ha a többi országban is hasonló méretűek a központi költségvetések regionális transferei, akkor ez azt jelenti, hogy tagállami szinten mintegy hússzor annyit költenek a kohézió erősítésére, mint a Strukturális Alapok költségvetése. Ebből következik, hogy a transferekkel nem korrigált regionális GDP alapján egészen más képet mutatnak a régiók, mint a korrekciók után. Pl. az egy főre jutó regionális GDP alapján Cataluna és Midi Pyrénées vagy Lorraine hasonló szinten állnak. Míg a spanyol régió GDP-jének 5%-a a szegényebb régiókba vándorol a központi költségvetés redisztribúcióján keresztül, addig a francia régiók GDP-jük 5, illetve 2 %-át támogatásként kapják meg a költségvetésből. A jelentés megemlíti, hogy hosszabb távon nemcsak az állami költségvetés transfereinek módosító hatását, hanem a magán transfereket is figyelembe kellene venni.

Felvetődik, hogy nem lenne-e racionálisabb a szegényebb országokban nem a legszegényebb régiókat támogatni, mert ennek alacsony a hozadéka, hanem az EU viszonylatában szegényebb, de az adott országban gazdagabb régiókat. Ezek fejlődése erősítené az európai kohéziót és kompenzálná a hazai területfejlesztési forrásokból kimaradó térségeket. Mindezek a gondolatok itthon is alapos megfontolások, viták tárgyai lehetnek (CEC 1998/b, 102-103. o.).

1. táblázat Költségvetésből származó interregionális transzferek néhány régióban

Régió	Transz- fer/K millió ECU	Transz- fer/J millió ECU	Transz- fer/K Regionális GDP %-a	Transz- fer/J Regionális GDP %-a	Transz- fer/K ezer ECU/fő	Transz- fer/J ezer ECU/fő
<i>Spanyol régiók</i>						
Andalucia	9,178	7,435	17%	14%	1,30	1,10
Galicia	3,185	2,078	14%	9%	1,20	0,80
Madrid	-8,455	-6,041	-13%	-9%	-1,70	-1,20
Cataluna	-4,302	-4,113	-6%	-5%	-0,70	-0,70
<i>Francia régiók</i>						
Midi Pyrenes	2,158	2,137	6%	6%	0,90	0,90
Languedoc R	2,649	2,760	8%	9%	1,20	1,30
Ile de France	-17,809	-8,848	-6%	-3%	-1,60	-0,80
Rhone-Alpes	-673	-1,655	-1%	-2%	-0,10	-0,30
<i>Német régiók</i>						
Thüringen	6,883	5,111	28%	21%	2,71	2,01
Mecklen-Vor.	5,225	3,970	29%	22%	2,82	2,14
Baden-Württ.	-111,071	-10,128	-5%	-4%	-1,09	-0,99
Hessen	-6,778	-6,112	-4%	-4%	-1,14	-1,03
<i>Olasz régiók</i>						
Sicilia	12,151	8,955	24%	17%	2,40	1,80
Campania	11,891	10,117	21%	18%	2,10	1,80
Lombardia	-23,436	-20,051	-14%	-12%	-2,60	-2,20
Piemonte	-6,778	-6,945	-9%	-10%	-1,50	-1,60
<i>Portugál régiók</i>						
Alentejo	-	629	-	26%	-	1,18
Algarve	-	209	-	10%	-	0,61
Norte	-	-547	-	-2%	-	-0,16
Lisboa e V.T.	-	-657	-	-2%	-	-0,20
<i>Svéd régiók</i>						
North Norrland	1,210	1,257	13%	14%	2,30	2,40
N.Mid Sweden	1,585	1,625	11%	11%	1,80	1,90
Stockholm	-3,493	-2,058	-10%	-6%	-2,10	-1,20
West Sweden	-76	-670	0%	-2%	0,00	-0,40
<i>Régiók az Egyesült Királyságból</i>						
North West	4,368	3,530	6%	4%	0,70	0,60
Wales	3,603	2,704	11%	8%	1,20	0,90
South East	-21,524	-15,176	-8%	-5%	-1,20	-0,90
East Anglia	-426	-748	-1%	-3%	-0,20	-0,40

K = kedvezményezett megközelítés, J=jövedelemáramlási megközelítés

Forrás: CEC (1998/b 91. o.)

6. Zárógondolatok

Az Európai Bizottság vizsgálatai meggyőzően mutatják, hogy a hazai területfejlesztés számára vannak olyan újabb dimenziók, amelyekkel érdemes foglalkozni. Hasonló tanulmány számára a regionális statisztikai adatgyűjtés legalább akkora nehézségbe ütközne, mint az EU-ban. Holott az eredmények sejtetően izgalmasak lennének. Ezt illusztrálhatja az MTA Regionális Kutatások Központjában készült elemzés, amely 1994-es adatok alapján vizsgálta meg néhány elkülönített pénzalap fejlesztési támogatásának megyénkénti megoszlását. Ebből pl. az derült ki, hogy egy lakosra az átlag százalékában számítva Budapesten 268 % jut, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 231 %, Vas megyében 40 %, Pest megyében 23 %, Csongrád megyében 8 % (Horváth 1998, 402. o.). Ahhoz, hogy a hazai regionális politika hatékony legyen, megalapozott elemzésekkel kell a többi politika hatását figyelembe venni, de ez még a jövő kutatási feladata.

Felhasznált irodalom

- CEC 1995: *Cohesion Policy and Environment*. Commission of the European Communities, COM (22/11/95).
- CEC 1996/a: *Community Structural Assistance and Employment*. Commission of the European Communities, COM (20/03/96).
- CEC 1996/b: *Cohesion Policy and Culture*. Commission of the European Communities, COM (20/11/96).
- CEC 1997: *Cohesion and Information Society*. Commission of the European Communities, COM (97)7/3.
- CEC 1998/a: *Cohesion and Competition*. Commission of the European Communities, COM (98/673).
- CEC 1998/b: *Economic and social cohesion in the European Union: the impact of Member States' own policies*. Commission of the European Communities, Regional Development Studies. Luxembourg.
- CEC 1999/a: *Cohesion and Transport*. Commission of the European Communities, COM (14/01/99).
- CEC 1999/b: *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union*. Commission of the European Communities, Luxembourg.
- EC 1999: *European Spatial Development Perspective*. European Communities, Luxembourg.
- EP 1991: *The Regional Impact of Community Policies*. European Parliament, Directorate-General for Research, Research and Documentation Papers, Regional policy and transport. Series 17. Brussels-Luxembourg.
- Horváth Gy. 1998: *Európai regionális politika*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.