

AZ EURÓPAI TERÜLETI POLITIKA ESZKÖZEI A KOHÉZIÓ ERŐSÍTÉSÉRE

FARAGÓ LÁSZLÓ

MTA KR TK R KI DTO

REGIONÁLIS TUDOMÁNY ÉS TERÜLETI KOHÉZIÓ

2014. NOVEMBER 20.



KRITIKAI, FÖLDRAJZI POLITIKAI GAZDASÁGTANI MEGKÖZELÍTÉS

- A PG olyan egyének csoportjait vizsgálja amelyeknek eltérő, de egymáshoz kapcsolódó érdekeik vannak és ezért konfliktusokon keresztül működnek együtt (pl. EU tagállamok).
- Ezeknek a kapcsolatoknak, az intézményi együttműködésnek milyen társadalmi, gazdasági, területi hatásai vannak (például a területi kohézióra)?
- A közösségi intézmények képesek-e árnyaltan kezelni a történeti-területi különbségeket?
- A tiszta piaci működés (szabad verseny biztosítása) miként hat a területi különbségekre? (Pl. jövedelemáramlások)

RÓMAI SZERZŐDÉS: „...megerősítik gazdaságaik egységét és biztosítják azok harmonikus fejlődését a régiók között fennálló különbségek csökkentésével, a kevésbé kedvező helyzetűek elmaradásának a csökkentésével”

LISSZABONI SZERŐDÉS (EUSz 3. cikk): *“Az Unió a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére kell törekedjen.”*

FELTÉTELEZÉS

- Az egyenlőtlenségek mérséklődése (kevesebb szolidaritási kiadás) és a kevésbé fejlett területek forrásainak a minél jobb kihasználása (új források) **erősíti a növekedését** és javít a szegényebbek **abszolút** helyzetén
- Az utóbbi csak akkor igaz, ha a növekedésből eredő magasabb **jövedelem „helyben” marad**

A TERÜLETPOLITIKAI ESZKÖZÖK A TERÜLETI INTEGRÁCIÓ SZOLGÁLATÁBAN

- EÚrópa területének egy térré való szervezése
- Többszintű kormányzás (governance) felé való haladás (kormányközi/horizontális alkuk, államközpontú modell helyett)
- ESB alapok a fejlesztéspolitika és az uniós hatásgyakorlás és nem a kohézió eszközei (értékek, célok és technikák adaptációs kényszere)

EUropanizáció* egyik legfontosabb eszköze a „top down” szemléletű, „együttműködésben” megvalósuló regionális politika

- Az europanizáció „olyan inkrementális folyamat, amely új irányt szab a politika irányának és formájának olyan mértékben, ameddig az Európai Közösség politikai és gazdasági dinamikája részévé válik a nemzeti politikacsinálás szervezeti logikájának” (Ladrech 1994:69) A tagállami politika függő változó.



Tagállamok autopoietikus rendszerek → interaktivitás

EUropanizáció* egyik legfontosabb eszköze a „**top down**” szemléletű, „együttműködésben” megvalósuló regionális politika

- Az europanizáció „olyan inkrementális folyamat, amely új irányt szab a politika irányának és formájának olyan mértékben, ameddig az Európai Közösség politikai és gazdasági dinamikája részévé válik a nemzeti politikacsinálás szervezeti logikájának” (Ladrech 1994:69) A tagállami politika függő változó.



Tagállamok autopoietikus rendszerek → interaktivitás

EUropanizáció* egyik legfontosabb eszköze a „top down” szemléletű, „együttműködésben” megvalósuló **regionális politika (?)**

- Az europanizáció „olyan inkrementális folyamat, amely új irányt szab a politika irányának és formájának olyan mértékben, ameddig az Európai Közösség politikai és gazdasági dinamikája részévé válik a nemzeti politikacsinálás szervezeti logikájának” (Ladrech 1994:69) A tagállami politika függő változó.



Tagállamok autopoietikus rendszerek → interaktivitás

TOP DOWN SZEMLÉLET

- A közösségi jog és a szakpolitikák szabályozási kereteket adnak a tagállamoknak (a jogrendszer harmonizálása egyirányú)
- Újraosztja a megtermelt jövedelmek egy részét
- Rászorultság, az uniós támogatások meghatározása az uniós átlaghoz képest történik
- Az egyedi törekvések az uniós értékekkel (cui prodest?) és szakpolitikákkal kerülnek összevetésre
- Uniós regionalizáció a nemzetállam területének a felülről való felosztása (nem relacionális szemlélet)

EZ VALÓBAN REGIONÁLIS/TERÜLETI SZEMLÉLET/POLITIKA?

- **IGEN** (ezek az érvek gyengülnek)
 - Területi alapú/szemléletű (támogatási rendszer, beavatkozás)
 - Az elmaradott régiókra/tagállamokra koncentrálnak
 - Területileg integrált tervek készültek
 - „A különböző régiókban élő polgárok a leghatékósaabban kihasználhassák a területi adottságaikat.” „Előnyt kovácsolni a területi sokféleségből”
- **NEM**
 - Egy igaz narratíva van (a régi erős tagállamok gondolkodása alapján avatkoznak be mindenhol)
 - Egységes (regionális) politika EÚ-ra egészére
 - EÚ kompatibilis (?) intézményekben gondolkodnak
 - Nem „space based” tervezés folyik, hanem forrásorientált
 - Abszorpciós plafon (és annak csökkentése: 2,5%)
 - Versenyképességi szempontok előtérbe kerülése a szolidaritás rovására (negatív trade-off)

TERÜLETI POLITIKA → FEJLESZTÉSPOLITIKA

TERÜLETI KOHÉZIÓRÓL → VERSENYKÉPESSÉG

- **Változást hozott a lisszaboni folyamat:**
 - Gazdaságfejlesztés és munkahelyteremtés
 - Hangsúlyeltolódás a szolidaritásról a versenyképesség javítására
 - A lisszaboni stratégiának nem voltak, nincsenek pénzügyi forrásai ⇒ a strukturális és a kohéziós alapokat használja fel
 - ESB alapok a makrogazdasági feltételek kikényszerítésének az eszközeivé is váltak

AZ ALAPOK MŰKÖDÉSI RENDSZERE

- **Komplex irányítási, kormányzási szett része**
 - Közösségi politikák érvényesítése
 - Intézményi és szabályozási rendszer (acquis communautaire)
 - Tervezés és pénzügyi eszközök
- A kohéziós országok egy **előre adott**, egységes fejlesztéspolitikai, intézményi keretbe kell, hogy helyezték magukat (reaktív szerepkör)
- A Partnerségi Megállapodás egy **komplex (uniós) kormányzati fejlesztéspolitikai program**

EUROPANIZÁCIÓ NEMZETI SZINTEN

- **Belső adaptációs folyamat:** EUropanizáció nemzeti szinten azt jelenti, hogy a politikai folyamatok, a szabályozási és intézményi rendszer alakulása eltér attól, mint ahogyan a nemzeti folyamatok önmagukban alakultak volna.
- EUropanizáció \approx globalizáció \rightarrow helyi cselekvések részévé válik
- **Potenciális veszély:** Lehet alternatív kormányzás, a hatalmi viszonyok újraosztásának az eszköze is

FELMERÜLŐ „PROBLÉMÁK”

- Nemzeti **szuverenitás**, államiság kérdései ↔ uniós állam nélküli szupranacionális kormányzás
- Kormányközi alkuk, transznacionális hálózati működés helyett **„uniós” (erős tagállamok) érdekérvényesítése**
- A diskurzus egyszerre zajlik **külső és belső térben**, a megvalósítás **belső kényszerré** válik (teszik)
 - Nemzeti/területi kötődésű vagy kozmopolita identitású/preferenciájú személyek/intézmények kerülnek irányítási pozícióba?
 - Külső/belső nyomásgyakorlás (kik a gazdasági, civil és tudományos szereplők?)
 - A forrásorientáció, a megfeleléskényszer **megváltoztatja a nemzeti preferenciákat** (külső követelmények beágyazódása)
 - Elválaszthatatlanok az uniós és a nemzeti cselekvések

VALÓBAN GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI KONVERGENCIA FELÉ HALADUNK?

- **Krugmani új gazdaságföldrajz** (Az adminisztratív, a fizikai akadályok megszüntetése a nagyobb, a fejlettebb érvényesülését segíti a kisebb, kevésbé fejlettel szemben, a nemzetközit a nemzetivel stb.)
- **„Európai normák” védelme a gyakorlatban** meghatározott piaci szereplők és nemzeti érdekek érvényesítését jelenti más szereplők érdekeivel szemben (Hogyan alakulnak ki ezek a normák?)

A „PLACE-BASED” SZEMLÉLETŰ FEJLESZTÉSPOLITIKA NEM VÁRT HATÁSA

- A gyakorlatban azt is jelenti, hogy a fejlett régiók a korábbiaknál több támogatásban részesülnek, ami a területi **kohéziós folyamatok lassulása** irányába hat
- A helyi erőforrások kihasználása kinek az érdekében történik? (Közgazdasági evidencia, hogy a KMT saját céljai megvalósításának az eszközét látja benne.)
- Valójában szűk maradt a mozgástér a bottom-up (endogén fejlesztés, HGF) szemlélet érvényesítésére

EU 2020 STRATÉGIA PRIORITÁSAI ÉS CÉLJAI

- Tudásalapú növekedés általi értékteremtés
- Az emberek lehetőségeinek növelése a befogadó társadalmakban
- Versenyképesebb, összekapcsoltabb és környezetbarátabb gazdaság
- **1. Foglalkoztatás:** Biztosítani kell, hogy a 20–64 évesek körében a foglalkoztatottság aránya elérje a 75%-ot.
- **2. K+F/innováció:** Az EU (köz- és magánforrásból származó) GDP-jének 3%-át a kutatás/fejlesztés és az innováció ösztönzésére irányuló beruházásokra kell fordítani.
- **3. Éghajlatváltozás/energia :** Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását 20%-kal csökkenteni kell az 1990-es szinthez képest (vagy akár 30%-kal, ha adottak az ehhez szükséges feltételek). A megújuló energiaforrások arányát 20%-ra kell növelni. Az energiahatékonyságot 20%-kal kell javítani.
- **4. Oktatás:** A lemorzsolódási arányt 10% alá kell csökkenteni. El kell érni, hogy a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40%-a felsőfokú végzettséggel rendelkezzen.
- **5. Szegénység/társadalmi kirekesztés:** Legalább 20 millióval csökkenjen azok száma, akik nyomorban és társadalmi kirekesztettségben élnek, illetve akik esetében a szegénység és a kirekesztődés reális veszélyt jelent.

Direkt módon nem került bele a területi kohézió

AZ EU TEMATIKUS CÉLKITŰZÉSEI

KSK 2014–2020

1. A kutatás, a technológiai fejlesztés és innováció erősítése;
2. az információs és kommunikációs technológiák; hozzáférhetőségének, használatának és minőségének javítása;
3. a KKV-k, a mezőgazdasági és a halászati ágazatok versenyképességének javítása;
4. az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban;
5. az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázat-megelőzés és -kezelés ügyének támogatása;
6. a környezetvédelem és az erőforrás-hatékonyság előmozdítása;
7. a fenntartható közlekedés előmozdítása és kapacitáshiányok megszüntetése a főbb hálózati infrastruktúrákban;
8. a foglalkoztatás előmozdítása és a munkaerő mobilitásának támogatása;
9. a társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység elleni küzdelem;
10. beruházások az oktatás, készségfejlesztés és élethosszig tartó tanulás területén;
11. az intézményi kapacitás javítása és hatékony közigazgatás.

Nincs közöttük egy „klasszikus” területi cél sem!

NEM TERÜLETI HANEM KÖZÖS UNIÓS CÉLOK ALAPJÁN TÖRTÉNŐ TERVEZÉS

- **PM célrendszere:** közös EU célokból top-down forrásorientált tervezés
- **Ellentmondás:**
 - EU 28 nem egységes (különböző országcsoportok, kulturális inkompatibilitás)
 - „place-base” szemlélet: adottságok, sajátosságok kihasználása;
 - a PM és az OP-k esetében a participáció csak formális lehet
 - renacionalizáció (pl. regionális különbségek mérséklése)
- **Célok, prioritások eltérítése,** a forrásfelhasználásnak csak a technikai hatékonysága (eszközracionáltság)

KÖVETKEZTETÉSEK

- A közösségi politikában bekövetkezett változások **egyre kevésbé szolgálják a területi kohéziót**
Az országon belüli regionális/területi különbségek mérséklése **nemzeti ügy**

A VERSENYKÉPESSÉG NÖVELÉSE ÉS A TERÜLETI KOHÉZIÓ ÖSSZEKÖTHETŐ (MAGYAR ÉRDEK)

- A szolidaritási elv további érvényesítése
- A források koncentrált felhasználása a kevésbé fejlett területeken
- Abszorpciós plafon helyett GDP-vel fordítottan arányos támogatás
- Nettó befizetés bevezetése
- A különböző országcsoportok és a nemzetek sajátosságainak meg kell jelennie az uniós politikában

MAGYAR REAKCIÓ

CENTRALIZÁCIÓ, DEKONCENTRÁLT MEGVALÓSÍTÁS

- Amit kifogásolunk az EU működésében, azt tesszük itthon (integráció \approx centralizáció)
- „Place-based” \approx dekoncentráció
- A becsülhető hazai forrásfelhasználás **nem mérsékli a területi különbségeket**

A TERÜLETI KOHÉZIÓ ÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK HAZAI LEHETŐSÉGEI A KÖVETKEZŐ CIKLUSBAN

- **A területi szempontok jobb érvényesítése az ágazati tervezésben:**
 - területi különbségek mérséklésének horizontális prioritásként való kezelése
 - területileg integrált komplex programok készítése
- **Területi OP(-k) tervezésében:**
 - A TOP vagy ROP-ok források részarányának növelése
 - Szelektív területek kiemelt támogatása
- **OP-k területi mátrixa \Rightarrow területi kvóták**
- **Decentralizáció** (komplex programok végrehajtását az önkormányzatokra lehetne bízni)

Köszönöm figyelmüket!

