

A területpolitika változási irányai az Európai Unióban

Illés Iván

Kárpát-medencei Területfejlesztési Nyári Egyetem

„A területi kohézió jövője”

Debrecen, 2010. július 26 – augusztus 1.

Az eddig folytatott regionális politika alapelvei

- Az regionális politika jelen rendszere az 1988. évi un. „Delors csomagok” keretében alakult ki. Fő alapelvei:
- - a tagországok GDP-jük 1,7 százalékát fizetik a közös költségvetésbe, ebből 0,46 százalék szolgál kohéziós célokat (az 1,7 százalék azóta 1 százalékra csökkent);
- - az EU különböző támogatási pénzalapjainak egy egységes rendszerbe szervezése;
- - a támogatások címzettjei a (NUTS2) régiók
- - a fő cél az elmaradott régiók felzárkóztatása, de a regionális politika az EU valamennyi régiójára kiterjed;
- - az EU támogatás kiegészíti a nemzeti forrásokat, de nem helyettesíti azokat (addicionalitás);
- - a támogatásokat hosszú távú (ma 7 éves) programok keretében kell felhasználni.

A keleti bővítés: radikálisan új helyzet a régi keretekben

- - a 12 új közép- és délkelet európai tagország lakossága 103 millió, az EU lakosság 20 százaléka, miközben a közös költségvetéshez való hozzájárulásuk együtt 5,8%;
- - 2007-2013. időszakban a 308 milliárd € Strukturális és Kohéziós alapokból 158 milliárd, 51,3 % az új tagállamok részesedése, azaz 140 milliárd € a régi tagállamok befizetéseiből transzfert képez az új tagállamokba;
- - a Kohéziós Alapból az új tagállamok részesedése 52,3 milliárd €, a teljes összeg 84,5 százaléka.
- - az elsősorban támogatott un. „konvergencia régiók 124 milliós lakosságából 100 millió (80 százalék) az új tagországokban él.

Reagálások az új helyzetre

- „Fundamentalista” nézetek, amelyek a kohéziós politikát teljesen megszüntetnék (ilyen nézet is van de nem mérvadó);
- A rendszer átalakítását célzó javaslatok, amelyek explicit, vagy implicit módon a transzfer csökkentését (is) célozzák. Ilyenek:
 - - az abszorpciós kapacitás érvényesítése;
 - - a renacionalizálási javaslatok;
 - - reformjavaslatok a rendszer átalakítására
 - - a „területi kohézió”

Viták a költségvetéssel kapcsolatban

- Két tétel a közös agrárpolitika és a kohéziós politika teszi ki az EU költségvetés kiadásainak mintegy 80 százalékát. Az elmúlt években a kohéziós politika aránya bizonyos mértékben nőtt, az agrárpolitikáé csökkent. Ezért ezek jövője nagyban meghatározza az egész EU politika jövőjét.

Fő törekvések

- Európai szintű „hozzáadott érték” elérése
- A „korrekciók hálózata” megszüntetése (2007-2013 időszakban 25 féle korrekció)
Egyértelműbb elvek alkalmazása.
- Az EU „saját” bevételeinek növelése Eddig: vámok, VÁT egy része, GDP arányos befizetés.
E helyett – vagy mellett - egy EU szintű adó (amelynek jellege még tisztázatlan).
- A kedvezményeknek mind a bevételi, mind a kiadási oldalon való megjelenése és az ebből fakadó problémák megoldása.

CAP területén

- Az ilyen célú kiadások (különösen a közvetlen támogatások) jelentős, bár fokozatos csökkentése (új tagok és Fr.) nem ért vele egyet).
- A megmaradó támogatásoknak a közvetlen támogatásról (I. pillér) a második pillérre (vidékfejlesztés) átcsoportosítása.
- Szorosabb kapcsolat a kohéziós politikával.

További törekvések

- A Strukturális Alapok kiadásait növekvő arányban a szegényebb országok, ill. régiók irányába átcsoportosítani (változatlan, vagy csökkenő teljes összeg mellett)
- A strukturális támogatásokat kevesebb, kiemelt célra összpontosítani
- Környezeti támogatásokat azon célokra összpontosítani, ahol azoknak jelentős továbbgyűrűző (spill-over) hatása van.
- Kutatásokra nagyobb támogatás

Új meghatározó körülmény: a Europe2020 stratégia indulása

- A Lisszaboni Stratégia és tanulságai
- 2000-ben jóváhagyva, fő célja az európai gazdasági fejlődés dinamizálása
- 2010-re az EU legyen a legdinamikusabb, legversenyképesebb és leginkább tudás-alapú gazdaság a világban
- Túl sok és néha ellentmondó célkitűzés
- A tagországok számára nem tartalmazott egyértelmű kötelezettségeket
- A „nyitott koordináció módszere” és „peer review” nem bizonyult elegendőnek
- 2001: Göteborg Stratégia a fenntartható fejlődésért (szintén elmaradt a kitűzött céloktól)

A lisszaboni Stratégia

- 2004: közbenső értékelés Wim Kok
- Az elkötelezettség hiánya és a koordináció gyengesége
- 2005-től szűkített prioritások : „growth and jobs”
- Értékelések: csak nagyon kis mértékben érte el a kitűzött célokat, egészében inkább kudarcként értékelhető

Az Európa 2020 Stratégia legfontosabb tartalmi elemei

Az Európa 2020 Stratégia prioritásai

- „Intelligens növekedés”: tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása;
- „Fenntartható növekedés”: erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság támogatása;
- „Befogadó növekedés”: magas foglalkoztatás, valamint a szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság kialakításának ösztönzése

Az Europe2020 stratégia 5 fő számszerű célkitűzése

Az Európai Bizottság kiemelt uniós számszerű célokat határozott meg: hová kíván eljutni 2020-ra?

- **A 20–64 évesek legalább 75 %-ának munkahellyel kell rendelkeznie;**
 - **Az EU GDP-jének 3 %-át a K+F-re kell fordítani;**
 - **Teljesíteni kell a „20/20/20” éghajlat-változási/energiaügyi célkitűzéseket;**
 - **Az iskolából kimaradók arányát 10 % alá kell csökkenteni, és el kell érni, hogy az ifjabb generáció 40 %-a rendelkezzen felsőoktatási oklevéllel;**
 - **20 millióval csökkenteni kell a szegénység kockázatának kitett lakosok számát**
- e célokat nemzeti szintre is le kell majd bontani

A stratégia „zászlóshajó” kezdeményezései

7 kiemelt kezdeményezés: „flagship (zászlóshajó) initiative” :

- „Innovatív Unió”
 - „Mozgásban az ifjúság”
 - „Európai Digitális Menetrend”
 - „Iparpolitika a globalizáció korában”
 - „Új készségek és munkahelyek menetrendje”
 - „Szegénység elleni európai platform”
- az Unióra és tagállamokra egyaránt kötelező

A stratégia megvalósítási eszközei

Az Európa 2020 Stratégiát megvalósító eszközök:

- Egységes piac megerősítése;
- Uniós költségvetés, magánforrások, EIB források mozgósítása;
- Kohéziós politika, strukturális alapok;
- Külső dimenzió erősítése

Az Europe2020 stratégia hatásai a kohéziós politikára

- Az EU kohéziós politikája eddig maga szabta meg saját céljait. A korábbi Lisszaboni Stratégiával nem, vagy alig voltak közvetlen kapcsolatai.
- Bizonyos önálló célok kitűzésére ez után is lesz mód, de alapvetően az Europe 2020 stratégia megvalósításának talán legfontosabb megvalósítási eszközévé válik és annak prioritásai jegyében kell működnie.

Abszorpció és adicionalitás

- Az EU támogatások elosztásának 1988 óta négy tényezője volt:
 - - a régió népessége
 - - a régió egy főre jutó GDP-je az EU átlaghoz viszonyítva
 - - az ország egy főre jutó GDP-je, ahol a régió van;
 - - a munkanélküliség.
- 1999-ben ezt az un. berlini formulába foglalták.
-
- **$Z = ((\text{EU átlag GDP/fő} - \text{régió GDP/fő}) \times \text{régió népessége} \times 0,05) +$**
- **$(\text{régió munkanélküliségi rátája} -$**
- **$\text{konvergencia régiók átlagos munkanélküliségi rátája}) \times$**
- **$\text{aktív népesség} \times 700\text{€}$**

Abszorpció

- Mivel e képlet fő eleme az EU átlag GDP-től való lemaradás, alkalmazása az új tagállamokra olyan nagyságrendű támogatást jelentett volna (további 220 milliárd €), amire fedezet nem volt. Ezért az EU a GDP százalékában egy felső határt határozott meg az összes támogatásra (eredetileg 4, majd 3,4 és 3,8 százalék között), amely az új tagállamok (és csak azok) támogatását lényegesen lecsökkentette.

Abszorpció

Ország	Abszorpció „cap”	Lefölözött támogatás %-a	Lefölözés összege, millió €	Kapott támogatás összege, millió €	Számított támogatás a „Berlini képlet” alapján, millió €
Lettország	3,789	63	6964	4090	11054
Litvánia	3,7135	59	8757	6096	14853
Észtország	3,7135	48	2822	3058	5880
Lengyelország	3,7135	59	85906	59698	145604
Szlovákia	3,6188	48	9474	10264	19738
Magyarország	3,5240	24	7089	22451	29540
Csehország	3,493	13	3541	23698	27239
Románia, Bulgária			74125	23363	97488

Reform javaslatok

- Az új időszakban nagyszámú reform javaslat született az kohéziós politika folytatásával kapcsolatban. Ezek közül hármát mutatnék be részletesebben. Az egyik Fabricio Barca olasz közgazdásznak még Danuta Hübner korábbi EU biztos kérésére készített javaslata, a másika „területi kohézió” értelmezésével és felhasználásával függ össze, a harmadik pedig egy már elindított új elemhez a „Makro-regionális Stratégiákhoz” kapcsolódik.

1. A „Barca-féle” reform javaslatok

- Az unió államaiban polgárok közötti jövedelmi különbségeknek csak 6-8 százalékát magyarázza, hogy melyik NUTS2 régióban laknak, a különbségek többségét a régión belüli lakóhely (falu-kisváros-nagyváros), a munkalehetőségek és a képzettség, szakma határozza meg. Ha tehát a különbségek csökkentésére törekszünk, akkor nem a NUTS2 régiókra és nem a GDP-re, hanem más tényezőkre kell koncentrálni.

2. A „Barca-féle” reform javaslatok

- Az EU beavatkozásnak két fő célja van, amelyek látszólag hasonlítanak az eddigi két fő célhoz (hatékonyság és kiegyenlítés), de valójában teljesen mások. E két cél: az alacsony hatékonyság és a társadalmi kirekesztődés felszámolása. Nincs tehát kiegyenlítésről szó, hanem annak megakadályozásáról, hogy bizonyos csoportok, egyének ki legyenek rekesztve a gazdasági fejlődés eredményeiből.
- A két cél ugyanannak a politikánk része, ugyanakkor nem lehet őket ugyanazokkal a beavatkozásokkal és eszközökkel kezelni, hanem külön eszköztárat és management rendszereket igényelnek. Ennek a szétválasztásnak a hiánya volt egyik oka az eddigi kudarcoknak.

3. A „Barca-féle” reform javaslatok

- Ha tehát felzárkóztatni akarunk, akkor nem a hagyományos egy főre jutó GDP-re, hanem más tényezőkre és prioritásokra kell koncentrálni.
- 6 ilyen célt, prioritást javasolnak:
- 1. innováció; 2. éghajlatváltozás és hatásai; 3. migráció; 4. gyermekek; 5. öregedés 6. szakképzettség
- Ugyanakkor Barca a támogatások felosztását és arányait a fejlett és kevésbé fejlett tagországok és régiók között változatlanul hagyná.

4. A „Barca-féle” reform javaslatok

- Egy új stratégiai keretrendszer a kohéziós politika számára. Megerősített stratégiai párbeszéd a Bizottság és a tagországok között az Európai Stratégiai Fejlesztési Keret alapján.
- Megjegyzés: ez úgy tűnik meg is valósul a bizottság által javasolt és készítendő Single Strategic Framework alapján

5. A „Barca-féle” reform javaslatok

- Egy új szerződéses viszony a megvalósításról és az eredményekről való beszámoló. Eszerint egy „Nemzeti Stratégiai Fejlesztési Szerződés” jönne létre a Bizottság és a tagállamok között, amely főleg az elérendő eredményekre és az intézményi átalakításra koncentrálna. A program-időszak harmadik évétől a Bizottság minden évben egy „Teljesítmény-értékelést, a tagország pedig az eredményekről „Stratégiai Beszámolót” készítené.

6. A „Barca-féle” reform javaslatok

- A fő prioritások „megerősített irányítása”
- „Ex-ante kondicionalitások”
- Ez azt jelenti, hogy bizonyos prioritásokat meghatároznak az intézményi rendszer kialakításra, eleve feltételekhez kötve, azaz a Bizottság visszatarthatja a támogatásokat mindaddig amíg a kialakítandó rendszerrel nincs megelégedve.

7. A „Barca-féle” reform javaslatok

- Az Európai Bizottság, mint „kompetencia központ” megerősítése. Az emberi erőforrásokkal való ellátottság lényeges cseréje és javítása. A főigazgatóságok (Directorates-General) közötti munkamegosztás áttekintése és javítása. Az Európai Intézmények és a legfelső politikai szintek bevonásával egy magas szintű „Kohéziós Politikai Tanács” létrehozása.

A „területi kohézió”

- Az eddigi fő cél volt a gazdasági és szociális kohézió, amely a szegényebb régiók felzárkózását szolgálta és a kohéziós politika eszközeinek egészét vette igénybe.
- A gazdasági és szociális kohézió mellett egyre többen emlegették a „területi kohéziót”, mint a kohéziós politika 3. fontos célját. 1996. óta sikertelen kísérletek a kodifikációjára. A Lisszaboni Szerződés írországi elfogadása után ezt is beiktatták az EU céljai közé..

A „területi kohézió” értelmezései

- Miközben a „területi kohézió” alapszerződésbe való belefoglalása megtörtént (és ezáltal az az Európai Unió kötelező feladatává vált), egyértelmű értelmezése és definíciója mindmáig nem történt meg. Vannak természetesen különböző értelmezései, amelyek mind befoglalhatók egy szélesebb definícióba.

1. A „területi kohézió” értelmezései

- Az első értelmezés triviális és lényegében azt jelenti, hogy „a terület, a hely, a távolság számít”. Azaz a létesítményeket oda kell építeni, ahol az igénybevevők könnyebben elérhetik, az utakat oda, ahol az emberek járnak, a zajos, hangos, szennyező létesítményeket nem szabad a lakóterületek közelébe telepíteni, stb.

2. A „területi kohézió” értelmezései

- A területi kohézió másik értelmezése a „**területi tőke, vagy potenciál**” fogalmával függ össze. Eszerint minden régiónak, településnek megvan a maga területi tőkéje, amit földrajzi adottságai, kulturális öröksége és lakosságának, vállalkozásainak tudása, humán tőkéje képez. Minden településnek a legkedvezőbb fejlődését az biztosítja, ha fejlesztését, gazdasági kapcsolatait lehetőleg a legnagyobb mértékben erre a területi tőkére építi (tacit knowledge – hallgatólagos tudás)

3. A „területi kohézió” értelmezései

- A harmadik értelmezés a politikákra, a területfejlesztés és az egyéb politikák kapcsolatára utal. A területfejlesztés ugyanis önmagában nem tudja céljait elérni, hiszen a fejlesztések döntő hányada ágazati programok keretében valósul meg (például az un. policentrikus fejlesztés, vagy a határokon átnyúló fejlesztések). Biztosítani kellene tehát, hogy a területi célok az ágazati programok keretében is figyelembevételre kerüljenek

4. A „területi kohézió” értelmezései (földrajzi adottságok figyelembe vétele)

- E negyedik felfogás mögött rejlik a leginkább lobby-tevékenység és támogatás-újrafelosztási szándék.
- E szerint a földrajzi hátrányokkal (hegyvidék, sziget, tengerparti, periférikus (tengeren túli), zord éghajlatú régiók) rendelkező régiók éppúgy támogatást érdemelnek, mint a gazdasági és szociális szempontból elmaradottak
- Ennek az érvelésnek vannak megfontolandó elemei, de számos problémát is felvet:
- Míg a gazdasági és szociális hátrányok (elvileg) ideiglenesek, felszámolhatók, addig a földrajzi hátrányok állandóak. Ezért az EU e területeken örökös támogatásra kötelezné el magát;
- A földrajzi „hátrányokkal” rendelkező régiók egy jelentős része gazdag, sőt igen gazdag (főleg a turizmus révén, de egyéb okokból is).

4. A „területi kohézió” értelmezései (földrajzi adottságok figyelembe vétele) folyt.

- Nem tisztázott, hogy hogyan azonosítják és mérik a kedvezőtlen adottságokat (a területi kohézió indikátorainak meghatározása egyébként is gondot jelent.) Mi minősül szigetnek (Pl. Nagy Britannia, Írország ??). Mi van az árvízveszélyes, vagy földrengés veszélyes területekkel, stb.
- Megjegyzés: Nem ez a döntésünket meghatározó tényező, de tény, hogy Magyarországnak jelen formában nem áll érdekében egy ilyen támogatási rendszer beiktatása. EU szintű döntés e kérdésről még nincs.

EU makro-regionális stratégiák

- 2008-ban az EU egy új típusú stratégiai elemet a „makroregionális stratégiákat” vezette be.
- A makro-régiók olyan több ország egész területét, vagy több régióját átfogó térségek, amelyet valamilyen földrajzi adottság összeköt. A térség magában foglalhat nem EU-tagországokat is, de alapvetően az EU területére koncentrál.

EU makro-regionális stratégiák

- Az első ilyen – 2008-2009 – években készült makrostratégia a Balti térségre készült és Dánia, Svédország, Finnország, Észtország, Lettország és Litvánia egész területét és Németország, Lengyelország és Oroszország egy részét foglalta magában.
- A második készítése 2010-2011- ben készül és a Dunai Régióra vonatkozik. Ausztria, Szlovákia, Csehország, Magyarország, Szlovénia, Horvátország, Szerbia, Románia, Moldova, Bulgária egész területét, Németország és Ukrajna egy részét foglalja magában és 2011-ben a magyar EU elnökség idején kerül elfogadásra.

EU makro-regionális stratégiák

- Az EU makro-regionális stratégiák készítésére vonatkozó döntés elég váratlanul jött.
- Váratlanul, mert a 2007-2013 programozási időszak közepén született, amikor már a feladatok és a források már elosztásra kerültek. Ki is jelentették, hogy a makro-stratégiák készítése nem járhat többlet pénz igényével, új szabályozás és új intézmények létrehozásával!!!
- Váratlanul, mert nem lehet tudni, hogyan illeszkednek az EU eddigi tervezési rendjébe, ahol országos, regionális és határmenti régiók voltak eddig. Vannak ugyan a makro-regionális stratégiákhoz hasonló léptékű ún. transznacionális programok, de azok forrásait éppen a 2007-2013 időszakban csökkentették a negyedére és a makro-régiókhoz hasonló térségekre vonatkozó fejlesztési projekteket éppen 2007-től törölték a javasolt témák közül.

EU makro-regionális stratégiák

- Eddig egyetlen kész makro-stratégia van, a Balti tengeri régiói, de ott annyira mások a körülmények, hogy a Dunai Régió számára mintául alig használható.
- Az első kérdés, hogy a stratégia a Dunával, mellékfolyóival és közvetlen környezetével kapcsolatos kérdésekkel foglalkozzon, vagy kiterjedjen az érintett országok problémáinak jóval szélesebb körére (az érintett országok ezt szeretnék). Az ellenérv erre az, hogy a nagyon szerény eszközöket így úgy szétszórják, hogy egy problémát sem lehetne igazán megoldani.

EU makro-regionális stratégiák

- A megoldás valószínűleg az lesz, hogy a stratégia központi része a dunai hajózás, a környezetvédelem, a vízminőség, a vízi és egyéb szállítás, valamint a dunai turizmus lesz, de ki fog terjedni más kérdésekre is, mint az agrárproblémák, az energia, az alapvető szolgáltatások problémái is. Azzal az illúzióval azonban le kell számolni, hogy problémáinkat helyettünk az Európai Bizottság a Duna-Stratégia keretében meg fogja oldani.

Köszönöm figyelmüket