

### 3. A KOHÉZIÓS POLITIKA SZÜKSÉGESSÉGE, VALAMINT 2013 ELŐTTI CÉLJAI ÉS ESZKÖZEI (Fábián Attila)

**A fejezet célja:** Az európai integráció értelmezése és a fejlődésgazdaságtani elméletek tárgyalása után rátérünk az Európai Unió (EU) kohéziós politikájának tárgyalására a 2013-at megelőző időszakot illetően. Bemutatjuk a kohéziós politika kialakulását, intézményrendszerét, céljait. Részletesebben tárgyaljuk a 2013-at megelőző két programozási periódus kohéziós politikáját. Kitérünk a kohéziós politika eredményességének értékelésére is, ide értve az Európai Bizottság rendszeresen megjelenő kohéziós jelentéseit is.

#### 3.1. A kohéziós politika szükségessége és gyökerei

Az EU a liberális szabadkereskedelemre épülő *egységes belső piac* létrehozásával sajátos, korábban nem tapasztalt helyzetet teremtett az európai kontinensen; az integráció mélyülésével indokolttá vált az EU-nak, mint térségnek egy *egységes gazdasági egész*ként 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 Unióban tapasztalható *centrum-periféria viszonylat* immáron nem csupán az egyes tagállamok között, hanem *regionális szinten* is értelmezhetővé, elemezhetővé és értékelhetővé váltak. Az európai fejlődési magterületnek évszázadokra visszanyúlóan az ún. *Kék Banán övezet* – avagy *Roger Brunet* nyomán Európa gerince – számít, amely Közép-Angliától és Londontól, a Benelux-államokon, Délnyugat-Németországon és az unión kívüli Svájccon 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 hatok (Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Német Szövetségi Köztársaság, Olaszország) 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 nem érvényesül. A folyamatos bővítések (1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007, 2013) nyomán jelentősen fejletlenebb tagállam léptek be a kontinens déli és a keleti periferiáján, és ha a folyamatokat szubnacionális szinten vizsgáljuk, akkor még *élesebb fejlettségbeli különbségeket* tapasztalhatunk (ezeket a kötet negyedik fejezetében részletesen tárgyaljuk).

*A területi elmaradottság felszámolása, a régiók fejlesztése és a regionális, illetve a kohéziós politika az európai közösség stratégiai céljává vált.* Az Európai Közösségeket létrehozó szerződés 158. cikke előírta, hogy *átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében* a Közösség úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a *gazdasági és a társadalmi kohézió* erősítését eredményezze, és *csökkentse a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségeket.*

A szakpolitikai terület kiemelt prioritásai közé tartozik a területi kohézió erősítése közösségi szinten, a gazdasági versenyképesség feltételeinek és tényezőinek javítása, az infrastruktúra és a közigazgatás korszerűsítése a környezeti tényezők szem előtt tartásával, közvetve pedig az innováció serkentése. 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 érvényesítése és annak optimális térbeli keretének megszervezésére (Horváth 2007).

A területi politika hosszú időn keresztül a tagállamok szintjén folyt; ugyan 1967-ben létrejött a *Regionális Politikai Főigazgatóság (DG Regio)*, jogi értelemben azonban csak az 1986-ban elfogadott *Egységes Európai Okmány* emelte közösségi szintre a regionális politikát. Több éves előkészítést követően 1975-ben hozták létre az *Európai Regionális Fejlesztési Alapot*. Az Egységes Európai Okmány beillesztette a Római Szerződés rendelkezései közé a 160. cikket, amely alapján az Európai Regionális Fejlesztési Alap rendeltetése, hogy elősegítse a Közösségen belüli legjelentősebb regionális egyenlőtlenségek orvoslását a fejlődésben lemaradt térségek fejlesztésében és strukturális alkalmazkodásában, valamint a hanyatló ipari térségek átalakításában való részvétel útján. További két, korábban létrehozott alap is strukturális hatással bírt; az egyik az *Európai Szociális Alap* (1957), a másik az *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap* (1962) orientációs része.

Megjegyzendő, hogy a regionális politika, a strukturális politika és a kohéziós politika kifejezéseket az uniós anyagok többnyire hasonló jelentéstartalommal kezelik, ám nincs konszenzus azt illetően, hogy az árnyalatnyi különbségek ellenére a kifejezések tekinthetők-e egymás szinonimáinak (Iván 2004, Szaló 2010). Rechnitzer és Smahó (2011) szerint a harmadik kohéziós jelentés megjelenése óta az Európai Unió regionális politikájára a kohéziós politika elnevezés is használatos és elfogadott.

A *kohéziós politika iránti igény* Írország és a mediterrán országok (Görögország, Portugália, Spanyolország) – az ún. *kohéziós országok* – belépése miatt az évek folyamán fokozódott. A közösségi kohéziós politikát illetően az 1992-ben elfogadott *maastrichti szerződés* hatályba lépése mérföldkönek bizonyult: rögzítették a közös valutáról szóló megállapodást, illetőleg a bevezetéséhez szükséges ún. konvergencia-kritériumokat. A szerződésben vázolt költségvetési stabilitási követelmény miatt szükségessé váltak az újabb pénzügyi transzferek a fejletlenebb tagállamok környezetvédelmi és infrastrukturális beruházásainak finanszírozására, amennyiben ezen országok a megkívánt fiskális stabilitás ellenére teljesíteni kívánták uniós vállalásaikat. Az 1993-ban létrejött *Kohéziós Pénzügyi Eszközök*, majd 1994-től a *Kohéziós Alap* ezt a szándékot hivatott betölteni. A kohézió később bekerült az EU alkotmány tervezetébe és a Lisszaboni Szerződésbe is.

A *közép- és dél-kelet-európai országok európai uniós csatlakozása* (2004, 2007, 2013) 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 összvolumenét. 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–Szaló 2003, Rechnitzer–Smahó 2011).

### 3.2. A kohéziós politika értelmezése és céljai

A területi kohézió fogalma meglehetősen homályos maradt és sokféleképpen értelmezik napjainkban (Illés 2009). Az egyértelmű definíció hiánya ellenére a kohéziós politika célja könnyebben megfogalmazható, eszerint *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 (gazdasági) szféra termelési folyamatait és beruházási döntéseit, valamint a teret 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 pusztán 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.

A közösségi regionális és kohéziós politika *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 *programozás* elve arra utal, hogy a tagállamok hosszabb távon – a regionális politikai gyakorlatban hét évre – programok formájában megtervezik, hogy mire kívánják felhasználni az uniós forrásokat, t.i. az EU ezen programokra biztosít pénzügyi erőforrásokat, és nem egyes projektekre. Ehhez az elvhez szorosan kapcsolódik a *koncentráció alapelve* is, amely alapján a fejlesztési elképzeléseket össze kell hangolni, és bizonyos prioritások mentén koncentrálni kell.

A strukturális és kohéziós alapok rendszere, valamint a gazdasági és a társadalmi kohézió erősítése *a térbeli folyamatok aktív befolyásolására épül.* Bár a tagállamok közötti különbségek a makroökonómiai mutatók – GDP, GDP/fő (fajlagos GDP), beruházások, munkanélküliség – csökkentek, ezzel egyidejűleg a gazdasági tevékenységek térbeli koncentrációja növekedett, amely *a területi (regionális) különbségek fokozódásához vezetett.*

Az EU-n belül a regionális különbségek szemléletésekor, illetve a területi politika működtetése során leggyakrabban az Eurostat NUTS-rendszerét veszik figyelembe. A *NUTS-rendszer (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques)* elsősorban statisztikai, információgyűjtési és területi politikai célból létrehozott többszintű hierarchikus osztályozás. A NUTS területi szintű meghatározásának alapját a tagállam közigazgatási hatóságokkal rendelkező területi egységei jelentik. A NUTS-rendszer kezdetben három szintből állt (NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3), majd később két további, lokális szinttel egészült ki (NUTS 4, NUTS 5). A lokális szinteket 2003-tól LAU 1 és LAU 2 szintekként jelölik (*Local Administrative Units*).

A kohéziós politikával összefüggésben az alábbi „klasszikus” célok emelhetők ki:

- *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, a társadalmi és a területi kohéziót.
- *A gazdasági növekedés biztosítása valamennyi termelési tényező optimális hasznosítása révén.* Ez a prioritás a helyi, a regionális és nemzeti erőforrások hatékony kihasználására épül. 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 a 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*, amely 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 fejlesztése nemcsak az adott régió érdeke, hanem az egész országé (tagállamé), illetve az egész közösségé (társadalomé). A támogatott régió számára a legfontosabb cél az egy főre jutó jövedelmek kiegyenlítésének lehetősége, a fajlagos GDP-ben érzékelhető felzárkózás. A régiók szintjén megjelenő célok az alapján fogalmazódnak meg, hogy a jövedelmek kiegyenlítése lehetőségének eléréséhez milyen fejlesztéseket tart szükségesnek a központi kormányzat és a helyi és a regionális szereplők.

Az újabb megközelítésű területi szempontú fejlesztések szorgalmazására 1999-ben, a *területi folyamatokat és perspektívákat* európai dimenzióban tárgyaló *Európai Területi Fejlődés Perspektívában* (European Spatial Development Perspectives, ESDP) került sor. Az ESDP célja, hogy hozzájáruljon a fenntartható és kiegyensúlyozott területi fejlődést eredményező kohéziós politika megvalósításához.

Az ESDP nem kötelező érvényű 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 lehetőségeket (EC 1999):

- 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 területfejlesztésért felelős miniszterei a közösségi területfejlesztési politikájával szemben *három követelményt* fogalmaztak meg:

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

A területi kohéziót illetően jelentős mérföldkőnek minősült a 2007 májusában, Lipcsében megtartott informális tanácskozás, ahol elfogadták „Az Európai Unió területi

menetrendje” c. dokumentumot. Ennek hatására egyre jelentősebb eltolódás érzékelhető a hagyományosan szerkezetileg gyenge és hátrányos helyzetű régiókkal szemben megfogalmazott aggodalmaktól a *versenyképességre való törekvés* felé, amely az EU valamennyi régiójában rejlő potenciálok és lehetőségek fejlesztését célzó stratégiák felé való elmozdulást is jelentette.

### 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 (EMOGA)* 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* 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 voltak 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 elő. A 2006-os vidékfejlesztési politika intézkedéseit három csoportba gyűjthetők 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 jellegű kiadásokra. A ráfordítások növelésének legfőbb mozgatórugója az volt, 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 ebben az időszakban ezek az országok régiói részesültek kiemelt támogatásban.

A kohéziós politika az Európai Unió ez idő szerint érvényes versenyképességi stratégiájával, a *Lisszaboni Stratégiával összhangban a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás növekedését* volt 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 ösztönözni kívánta az innovációt, a vállalkozói tevékenységet és a tudásalapú társadalom fejlődését. Több és jobb munkahelyet kívánt teremteni azáltal, hogy ösztönzi a munkavállalást, javítja a munkavállalók alkalmazkodóképességét, és növeli a humántőke-befektetéseket.

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 volt hivatott fedezni.

A Kohéziós 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 újonnan csatlakozott országokat, 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 összkidadások mintegy 82%-át ölelte fel.
2. *Regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés*: a régiók versenyképességének, vonzerejének és foglalkoztatási mutatóinak javítása. Az összkidadások csaknem 16%-a szolgált a célkitűzés megvalósítását.
3. *Európai területi együttműködés (ETE)*: 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 EU. A harmadik célkitűzés a korábbi INTERREG-hez hasonlóan a határokon átnyúló együttműködések ösztönözte.

A *konvergencia célkitűzés* lényege a legkevésbé fejlett régiók és országok konvergenciáját elősegítő, növekedést előidéző feltételek és tényezők javítása volt. 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 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.

A 2007–2013 közötti időszakban a tagállamok és a régiók *három új regionális politikai eszköz* segítségével érthették 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 intézetek 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 támogatta az EU területén megvalósuló regionális fejlődést, gazdasági változást, megerősített versenyképességet és a területi együttműködést célzó programokat. Az elsődlegesen finanszírozott területek közé tartozott a kutatás, az innováció, a környezetvédelem és a kockázat-megelőzés, míg az infrastruktúra – különösen a legkevésbé fejlett régiók esetében – továbbra is fontos szerepet játszott.

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 avagy egyéb hatóságok közötti megállapodás alapján.



### 3.5. A kohéziós politika megvalósítása és hatásvizsgálata

Ugyan a területi jellegű hatáselemzésekkel kapcsolatban továbbra is jelentős probléma, hogy a hatásvizsgálat menete és módszerei sokkal kevésbé kidolgozottak, mint más szakpolitika esetében, a *kohéziós politika hatásosságának vizsgálatára* számos kísérlet történt az elmúlt években, évtizedekben (ezeket a kötet negyedik fejezetében részletesen tárgyaljuk). Mivel az Európai Unió ágazati szakpolitikáinak egyre nagyobb jelentősége van a területi folyamatok alakításában és befolyásolásában, ezért lényeges kérdésként merül fel az egyes *ágazati szakpolitikák területi hatáselemzésének bevezetése*, amely mentén könnyebb lenne érvényesíteni a területi kohézió elvének betartását az egyéb szakpolitikákban (Illés 2009). Különösen fontos szerepe van a térbeli fejlődés alakításában a közös versenypolitikának és a transzeurópai hálózatoknak.

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 tartozik. 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 agglomerációkat és 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 helyezi a hangsúlyt, 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, irányítási tevékenységüket, a turizmust és az emberi erőforrásaikat, mert a közlekedési feltételek önmagukban nem garantálják a periférikus területek fejlődését (Erdősi 2000).

Megjegyzendő továbbá, hogy a *kohéziós politika megvalósítása*, a közösségi támogatások lehívása egy *több lépésből álló körfolyamat eredménye*. Rechnitzer és Smahó

(2011, 354-356) az alábbiak szerint illusztrálták a kohéziós politika megvalósításának folyamatát:

- *Tervezés (programozás):*
  1. A *Strukturális Alapok* költségvetési forrásainak meghatározása és azok felhasználási szabályainak kialakítása;
  2. A *közösségi stratégiai iránymutatások* tervezetének kidolgozása az uniós prioritásoknak megfelelő tovább célok és intézkedések megfogalmazására;
  3. Minden tagállam saját *nemzeti stratégiai referenciakeretének* elkészítése, amelyben meghatározza a nemzeti stratégiát;
  4. Minden tagállam saját *operatív programjainak* előkészítése, amely a tagállam, avagy a régiók legfontosabb prioritásait és azok megvalósításának módját is tartalmazzák;
  5. Az Európai Bizottság *véleményezi, kiegészíteti és jóváhagyja* a dokumentumokat.
  
- *Megvalósítás (projektszint):*
  1. Minden tagállam, avagy régió ún. *irányító hatóságokat* jelöl ki a program megvalósítására;
  2. Az Európai Bizottság *kötelezettségvállalása* a tagállamok felé a megállapított és jóváhagyott költségek kifizetésére;
  3. Egy-egy előrehaladási állomás után kerülhet sor a *támogatási összegek kifizetésére*;
  4. A projektek végrehajtását követően megtörténik azok *ellenőrzése, monitoringja*;
  5. Végül, a tagállamok és az Európai Bizottság a programozási periódus végéig *stratégiai jelentéseket* készítenek, amelyben kimutatják, hogy a kohéziós politika forrásaiból finanszírozott programok miként járultak hozzá a kohéziós politika célkitűzéseéhez.

Ez utóbbi lépés kapcsán megjegyzendő, hogy az Európai Bizottságnak *három-öt évenként jelentést kell készítenie* a tagállamok kohéziós politikájának alakulásáról, amelyben nyomon lehet követni a regionális és a kohéziós politikának a területi különbségek alakulására gyakorolt hatását. Az első kohéziós jelentést 1996-ban adták ki, a legújabb, *hatodik kohéziós jelentés* 2014 júliusában látott napvilágot „Befektetés a munkahelyekbe és a növekedésbe” címmel.

A hatodik kohéziós jelentés a kohéziós politika új hét éves programozási időszakának (2014-2020) elején jelent meg, amikor az EU helyzete drámaian különbözött attól, ami az előző időszak kezdetén, 2007-ben jellemezte. A *penzügyi válság mélyrehatóan érintette* a nemzeti és a regionális költségvetéseket, és az összes beruházási területen korlátozta a rendelkezésre álló finanszírozást. Az EU egészére vetítve a közberuházások 2008 és 2013 között reálértéken közel 20%-kal estek vissza. 2008 óta az államadósság drámaian növekedett, EU-szerte sokak jövedelme esett, a foglalkoztatottsági ráták a legtöbb országban visszaestek, terjedt a szegénység és a társadalmi kirekesztés (EC 2014).

Számos országban *tágultak a regionális egyenlőtlenségek* a foglalkoztatottság, a munkanélküliségi ráták és az egy főre jutó GDP tekintetében, míg másokban megállt a mérséklődésük. Összességében *a válság területi hatása vegyes*; az EU legtöbb részén a nagyvárosi régiók jobban ki voltak téve a konjunkturális ingadozásoknak, míg a vidéki régiók rugalmasabbnak bizonyultak (EC 2014).

## Irodalom

- Az Európai Unió területi menetrendje: Egy sokszínű régiókból álló, versenyképesebb és fenntarthatóbb Európa felé. Elfogadva a városfejlesztésről és a területi kohézióról szóló 2007. május 24-25-i lipcsei informális miniszteri találkozó alkalmából.  
[http://www.terport.hu/webfm\\_send/200](http://www.terport.hu/webfm_send/200)
- EC (1999) *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- EC (2014) *Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities. Sixth report on economic, social and territorial cohesion*. European Commission, Brussels.
- Erdősi Ferenc (2000) *Európa közlekedése és a regionális fejlődés*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Forman Balázs (2004) Külső források és belső piacok az Európai Unió energiapolitikájában. *Politikatudományi Szemle*, 13., 4., 191–223.
- Horváth Gyula (2007) A régiók Európában. *Gazdálkodás – Agrárökonómiai Tudományos Folyóirat*, 51., 3., 3–14.
- Horváth Gyula–Szaló Péter (2003) Területfejlesztés és régiók. Regionális politika, strukturális eszközök koordinációja. Európai Füzetek. 11. Minszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ–Külügyminisztérium.
- Illés Iván (2009) A „területi kohézió” szerepe az EU és a tagországok politikájában. In Kocziszky György (szerk.) *Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar. VII. Nemzetközi Konferencia, Miskolc-Lillafüred, 2009. május 19-20*. Miskolci Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Miskolc, 214–223.
- Iván Gábor (2004) Az Európai Unió fejlesztési forrásai. In Magyar Közigazgatási Intézet (szerk.) *Bevezetés az Európai Unió támogatási rendszerébe*. MKI, Budapest, 11–108.
- Rechnitzer János–Smahó Melinda (2011) *Területi politika*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Szaló Péter (2010) A magyar és európai területfejlesztés jövője. In Barta Györgyi–Beluszky Pál.–Földi Zsuzsa–Kovács Katalin (szerk.) *A területi kutatások csomópontjai*. MTA RKK, Pécs, 473–489.