

# BEVEZETÉS

Magyarország Európai unió csatlakozása mérföldkövet jelentett az ország gazdasági és politikai fejlődésében. Az azt megelőző csatlakozási időszak a felkészüléssel telt el, melynek keretében a hazai akadémia szféra is számtalan értékes munkát produkált az európai integráció témakörében.

Kiterjedt szakmai irodalma született magyar nyelven például nem csak az Európai Unió intézményrendszerének, de a kohéziós politika történetének, kialakulásának, indokoltságának, intézményrendszerének, működési elveinek, sikerességének. A regionális tudományok keretein belül részletes elemzésre került a szubszidiaritásra, többszintű kormányzásra épülő, decentralizált fejlesztéspolitika kérdésköre, a regionális fejlesztés mikéntje, a federalizált országok területileg differenciált fejlesztési modellje. Horváth Gyula, Lengyel Imre, Rechnitzer János, Pálné Kovács Ilona, Kengyel Ákos és mások munkái jelentősen hozzájárultak az ország felkészüléséhez és az egyetemi és kutatószféra elméleti és szakpolitikai munkájához azóta is. Magyarország lakossága számára azonban sajnos meglehetősen kevés hasznosult ebből a munkából, ami nem a kutatók, hanem a politikai döntéshozók felelőssége.

Magyarország közigazgatási és fejlesztéspolitikai értelemben nemzetközi összehasonlításban az egységes államok közé sorolható, nem vált federalizált állammá, az utóbbi években pedig még további centralizációt is átélt. Ugyanakkor a regionális különbségek minden kétséget kizárólag nőttek nem csak a fejlettséget bemutató makro adatok, hanem az egyes földrajzi térségek közötti összehasonlító szocio-ökonómiai mikrokarakterisztika tekintetében is. A regionális tudományok területén meglehetősen erős konszenzus létezik a tekintetben, hogy mindez egyértelműen eltérő fejlesztéspolitikai igényeket és lehetőségeket jelöl ki az egyes térségtípusok számára.

Ezzel párhuzamosan a közgazdaságtudomány is megalkotta a nemzetközi gazdaságtan és a fejlődésgazdaságtan magyar nyelvű alapirodalmát. A huszadik század elsősorban amerikai, brit, német és francia szakirodalmát Mátyás Antal, Szentés Tamás, Blahó András és mások feldolgozó és értékelő munkái tették magyar nyelven is elérhetővé a szakmai közönség és az egyetemi oktatás számára. Egy közepesen fejlett országban a gazdaságpolitikai stratégiai alkotás számára alapvető fontossággal bír ezeknek az elméleteknek az ismerete, amely lehetővé teszi a reflexív önismeretet, pozíciónk és lehetőségeink megismerését az immáron globális gazdaságon belül. Az elmúlt évtized, különösen a 2008-al kezdődő világgazdasági válság hatására a nemzetközi közgazdasági irodalomban is egyre inkább előtérbe került a már Adam Smith és David Ricardo, azaz a klasszikus iskola által is alkalmazott politikai gazdaságtani megközelítés. Ez a szűken értelmezett közgazdaságtannal szemben nem externalizálja a politikai mező, a társadalmi értékrendszer és intézmények, a hatalom, a humán tőke, a környezeti fenntarthatóság kérdéseit. A fejlődésgazdaságtan mint szubdiszciplina már kialakulásának kezdeti időszakában is nyitottabbnak mutatkozott erre az internalizált gondolkodásra, mivel korai eredményei alapján a mikroökonómiából indukcióval levezetett elméleti makroökonómia képtelen volt megfelelő elméleti és empirikus magyarázó erővel bírni a gazdasági fejlődés kérdéseiben. A politikai gazdaságtan megerősödése az elmúlt évtizedekben tehát organikusan épült be a fejlődésgazdaságtan elméletébe.

A nemzetközi politikai gazdaságtan és a fejlődésgazdaságtan ismételt előtérbe kerülése és megerősödése egyben lehetőséget teremt arra, hogy a regionális tudományok építkezzenek belőle. A két tudományterület közötti interdiszciplináris szinergiák meglehetősen erősek, ugyanakkor Magyarországon a két terület egyelőre egymástól külön fejlődött. Ennek a szokásos akadémiai specializáción túlmutató egyéb oka nem volt. Éppen ezért jelen kötet kísérletet tesz arra, hogy a két szubdiszciplínát immáron a magyar tudományos irodalom keretein belül is összekösse. A kutatók sorát megmozgató munka célja az volt, hogy az Európai Unió kohéziós politikájának reformfolyamatát úgy tárgyaljuk, hogy abban megjelenjenek az elmúlt évtizedek gazdag fejlődésgazdaságtani és nemzetközi politikai gazdaságtani eredményei is. Ennek többek között az is az oka, hogy ezeket az elméleteket – ahogy azt kötetünkben is bemutatjuk – maga az Unió is hasznosítja vitáiban. A tárgyalásra kerülő új elméleti irányzatok igyekeztek feldolgozni a fejlődő térségek lehetőségeit a szabad tőke és munkaerőáramlással, szabadkereskedelemmel, finanszírozással, szoros interdependenciákkal, globális és nemzeti egyenlőtlenségekkel, illetve szocio-ökonómiai és ökológiai fenntarthatósági kihívásokkal küszködő globális kapitalizmus időszakában.

Különösen jó lehetőséget ad erre a szintézisre az unió kohéziós politikáját áttekintő *Barca Jelentés*. Az Európai Bizottság felkérte Fabrizio Barca olasz közgazdászt, hogy a 2013-tól kezdődő új pénzügyi perspektíva vitájának megalapozásához számtalan stakeholder és szakértő megkérdezésével készítsen átfogó áttekintést a kohéziós politika szerepéről az integrációs folyamatban, illetve elemezze annak sikerességét, jövőbeli esélyeit, kívánatos módszereit, céljait. Barca jelentése nem csak az elvégzett munka volumene miatt kiemelkedő jelentőségű, hiszen ilyen típusú áttekintést már sokan végeztek, és ezek általában a regionális politika szakmai mezején és az uniós szakszervezetek körén kívül nem váltottak ki visszhangot. Éppen emiatt többségében nem is lehetett érdemi hatásuk a folyamatokra. Barca ugyanakkor széles nemzetközi politikai gazdaságtani és fejlődésgazdasági irodalomra támaszkodik elemzésében, amely messze túlmutat a megszokott regionális tudományi irodalomra. Ez a holisztikus, kontextualizáló megközelítés pedig egészen érdekes új megvilágításba helyezi az unió kohéziós politikájának működését. A jelentés olyan meggyőzően helyezi el a kohéziós politikát az unió teleológiájában, olyan világosan mutatja be annak legitimitására gyakorolt kritikus szerepét, hogy az olvasója soha nem fog már többet a kohéziós politikára mint izolált, kompartmentalizált szakpolitikára gondolni. Jelen kötet ennek a gondolkodásmódnak mentén igyekszik annak bemutatására széles elméleti ismeretek és megfelelő empirikus eredmények felvonultatásával, hogy a kohéziós politika, a helyközpontúnak nevezett regionális politikai megközelítésnek kardinális jelentősége van az unió jövője szempontjából. Ezért válhatott a Barca Jelentés a kohéziós politika politikai gazdaságtanának meghatározó dokumentumává. A fejletlen térségek tulajdonképpen a kohéziós politikán keresztül kapcsolódnak az unió teleológiájához. Barca ezért az érdemi hatás elérésére helyközpontú megközelítést javasol, melyben az Európai Bizottság szerepe a régiók potenciáljának felszabadítása külső kondícionális megteremtésével.

Kötetünkben kritikusan értékeljük Barca üzenetét, és bár annak megközelítésmódjával és az általa vázolt perspektívával egyetértünk, igyekszünk bemutatni a jelentés vakfoltjait az intézményi döntéshozatal tekintetében. Tárgyaljuk, hogy milyen változásokra lenne szükség az unió architektúrájában ahhoz, hogy a Barca által javasolt szemlélet működésbe léphessen. Végezetül értékeljük, hogy a 2013 utáni periódusra végül lefektetett kohéziós cél és szabályrendszer mennyiben felel meg a Jelentés helyközpontú szemléletének.

A kohéziós politika politikai gazdaságtana alapvetően elméleti kérdéseket igyekszik tárgyalni. Az elméleti megfontolások gyakorlati lecsapódását illusztrálанд azonban amikor csak lehetséges volt, igyekeztünk empirikusan is demonstrálni a folyamatokat. A kohéziós és regionális politika tárgyalásakor arra törekedtünk, hogy adatokkal mutassuk be a szakpolitika működését és hatásait. Külön hangsúlyt fektettünk Magyarországot mint tagállam viszonyulására a kohéziós politikai folyamatokhoz. A növekedés fenntarthatósági korlátairól

szóló részeknél ezért igyekeztünk a hazai környezeti terhelés és energiapolitika szempontjából illusztrációkkal szolgálni. A helyben létező humán tőke akkumulációjának kérdése mint a fejlődés meghatározó tényezője végigvonul a kötetben a fejlődésgazdaságtani elméletektől Fabrizio Barca helyközpontú fejlesztési elképzelésig. Ezért külön fejezetben foglalkoztunk a hazai humántőkeállományt újratermelő folyamatokkal, különös tekintettel annak kritikus területi dimenziójára. Szintén külön fejezet foglalkozik a társadalmi kirekesztés etnikai dimenziójának területi aspektusaival, feltárva annak hálózati aspektusait is. Ezen kardinális jelentőségű hazai folyamatok bemutatásával igyekeztünk felhívni a figyelmet arra, hogy a fejlődésgazdaságtan elméleti eredményeinek hogyan van kézzelfogható szakpolitikai tanulsága a hazai fejlesztéspolitika, az uniós támogatási rendszer és a hazai regionális fejlesztés számára.

2010 és 2013 között Magyarország nagyságrendileg a GDP 18%-át elérő nettó támogatást kapott az uniótól. Ezzel az inputtal egy időben mindösszesen 6 százalékpontnyi növekedés valósult meg. A közmunkától és külföldi munkavállalástól megtisztított nettó új álláshelyek száma pedig mindösszesen 67 ezer volt. Ezek az illusztratív makroszámok is mutatják, hogy az uniós transferek Magyarországon nem úgy hasznosultak, ahogy azt a 2004-es csatlakozás idején reméltük. Érdeemes tehát reflektálni arra a gazdasági és intézményi környezetre, amelyben a minden korábbi időszakot meghaladó fejlesztési források hasznosultak.

A könyvet a tudományos kutatás gazdagításán kívül az egyetemi oktatás számára is ajánljuk, az európai integrációs és regionális politikai alapismeretek elsajátítása után, mesterfokon és a doktori képzésekben.