

Az Európai Unió régiófejlesztési politikája.***

Célkitűzések és eszközök

Az Európai Unió és a román kormány a PHARE keretén belül elindított egy programot regionális politika kidolgozására és megvalósítására. A programmal kapcsolatos tevékenységek 1996. február 1-én kezdődtek el, és 1998. január 31-én fejeződnek be.

A program egyik legfőbb feladata a romániai régiófejlesztési politika¹ alapelveinek a kidolgozása, amelyet belefoglalnak a Regionális Fejlesztés Zöld Könyvébe.² A Zöld Könyv tartalmazza a Miniszterközi Munkacsoportnak a román kormány elé terjesztett javaslatait a régiófejlesztési politika megvalósíthatóságára vonatkozóan. A javasolt politika célkitűzései a következők: 1) Románia felkészítése az Európai Unióba való integrációra és az Európai Unió strukturális alapjaiból nyújtott támogatásokra való jogosultságra; 2) az egyes romániai vidékek közötti regionális különbségek csökkentése, és 3) a közigazgatási szektorban folyó tevékenységek integrációja a régiók fejlesztésének elősegítése érdekében.

A Zöld Könyvben meghirdetett elvekről és gondolatokról folytatott vita elindítása érdekében bemutatjuk az EU régiófejlesztési politikájának a célkitűzéseit és az azok megvalósítására alkalmazott eszközöket.

Célkitűzések

A megválaszolandó, fontos kérdések egyike, hogy miért van szüksége az Európai Uniónak mint nemzetek feletti szerveződésnek egy regionális politikára? Rendszerint négy érvet hoznak fel az EU külön regionális politikájának az igazolására.

Elsősorban az Európai Unió úgy gondolja, hogy a tagországok regionális politikájának hatékonyságát növelni lehet azzal, hogy a felhasználható alapokat azokra a régiókra összpontosítja, ahol azokra nagyobb szükség van, azaz Európa leghátrányosabb helyzetű régióira. Másodsorban az Európai Unió koordinációs szerepet is betölt. Össze tudja hangolni a tagországok regionális politikáját az európai államok között, a fejlesztési projektekkal kapcsolatos külföldi befektetések miatti túlzott „külső” versengés megelőzése

* Turisztikai Minisztérium

** Ipargazdasági Intézet

*** Forrás: <http://www.itcnet.ro/econom/arhive/2mai97/alte1.htm>

érdekében. Ugyanúgy szükség van az unió egyes területein belüli saját politikák egybehangolására is. Harmadsorban a „közösségi érdek” érvét lehet felhozni „az unión belüli szociális egység megőrzésére”, mivel a munkanélküliség vagy a jövedelmek szintjén elfogadhatatlanok a jelentős egyenetlenségek. Végül a legfontosabb érv az uniós szinten elkülönített regionális politika mellett a „dinamikus érv”, amely szerint a jelentős regionális eltérések komoly mértékben hátráltathatják az integráció elmélyítését.

Ami az EU regionális politikájának a szerkezetét illeti, azt lehet mondani, hogy elméletileg a regionális politikák terén az unió 1957-től felvállalt bizonyos felelősségeket: a Római Alapító Szerződés arra szólította fel az Európai Uniót, hogy biztosítsa „a harmonikus fejlődést” a régiók közötti különbségek, illetve a kevésbé fejlett régiók gazdasági visszatérítési kötelezettségeinek a lecsökkentésével. Az Európai Közösségek (EK) létrejötte utáni első években azonban nem fogadtak el egyetlen megfelelő intézkedést sem a regionális politikában; ilyen jellegű intézkedésekre, valamint az EK költségvetésének bevezetésére csak a hetvenes évek közepén került sor. A kilencvenes évek közepéig az EK által erre a célra juttatott források nagyon korlátozottak voltak.

1985-ben az uniós tagországok integrációjának felgyorsításával, a közös piac kialakítását célzó program keretén belül, továbbá nemrég a gazdasági és monetáris unió integrációjának az elmélyítésére vonatkozó javaslatok kapcsán az Európai Unió regionális politikájának a fontossága jelentős mértékben megnövekedett. Emellett két, 1988-ban és 1992-ben bevezetett reform forradalmasította a regionális politika szerkezetét és unión belüli szerepét.³

Az 1988-as reformnak három célkitűzése volt:

- a strukturális politikák átalakítása oly módon, hogy azoknak valós gazdasági hatásuk legyen;
- a költségelőirányzatokban a többéves ütemezés bevezetése a közösségi támogatás létezésének és előreláthatóságának a biztosítása érdekében a tagországok számára; és
- partnerség kiépítése a strukturális politikák megvalósításában aktív szerepet vállaló tényezőkkel, főként a regionális hatóságokkal.

A Strukturális Alapok 1988-as reformja az egyéni projektek támogatásáról a programfinanszírozásra való áttérést, a három Strukturális Alap fokozottabb összehangolását és nagyobb költségvetést jelentett, amelyet a közösség leghátrányosabb helyzetű régióira összpontosítottak.

Az 1992-es reform az Európai Tanács 1991-ben, Maastrichtben hozott döntésein alapult.

Azon több tagország által osztott nézethez, mely szerint az unió politikai és gazdasági kohézióját meg kell erősíteni, az a felismerés társult, hogy

a gazdasági konvergencia megvalósításáért hozott intézkedések veszélybe kerülhetnek olyan kísérő tevékenységek hiányában, amelyek a gazdasági és szociális kohéziót erősítenék. Ennek következtében az Európai Bizottságnak az Egységes Európai Okmányban rögzített programja az Alapok öt sajátos célkitűzését határozta meg:

- a gazdaságilag hátramaradottabb régiók fejlesztése;
- a hanyatló régiók átalakítása;
- a hosszú távú munkanélküliség leküzdése;
- a munkanélküliség csökkentése a fiatalok körében;
- a mezőgazdasági struktúrák átalakítása és vidékfejlesztés.

A Strukturális Alapok reformja 1988-ban áthatalmította a közösségi politika regionális szintjét, az új határozatok pedig 1989. január 1-én léptek hatályba. Az új rendszer két fő finanszírozási módozatot tartalmazott. Az első három egymással összefüggő komponensből álló rendszer volt, ezek a regionális tervek, a Közösségi Támogatási Keret (KTK) és az operacionális programok. A KTK jelentette a Strukturális Alapokból regionális kérdésekre elkülönített legjelentősebb keretet.

A második finanszírozási forma a Közösségi Kezdeményezések rendszere, amelyet a KTK rögzítése után a Strukturális Alapokból megmaradó összegekből finanszíroznak. A Közösségi Kezdeményezések célja az egész közösség szintjén releváns, elsőbbséget élvező kérdések megoldása, melyek feltételezik a különböző területeknek juttatott támogatásokat; ilyenek a tudományos kutatás és a technológia-fejlesztés a régiókban belül, a bányászvidékek, a vaskohászat és a tengerészeti munkatelepek, illetve az olyan vidékek fejlesztése, ahol a textilipar, a határmenti együttműködés számottevő jelentőséggel bír, az egységes piac potenciális negatív hatásainak a csökkentése, a vidéki, a periferikus zónák, az energiaforrások és a környezetvédelem. Hasonlóan az 1, 2. és 5b célkitűzés alá tartozó régióknak juttatott KTK-hez, a Közösségi Kezdeményezések legfőbb megvalósítási mechanizmusa az operacionális programok, amelyeket a tagországok terjesztenek elő jóváhagyásra a Bizottsághoz.

Időközben a gazdasági és politikai légkör jelentősen megváltozott. Gazdasági szempontból a tagországok szigorú recesszióval szembesültek, a hosszú távú munkanélküliség pedig elsőbbséget élvező politikai kérdéssé vált. Az EU régiófejlesztésében a megváltozott gazdasági és politikai kontextus egy összetettebb leosztásban és a regionális különbségek gyors változásában tükröződött. A strukturális átalakítás jelenleg még többféle európai régiót érint. A Strukturális Alapok működésére vonatkozó újabb előírások jogi alapja az Alapszerződés és a jogszabályok. Az alapok 1992–1993-ban végzett felülvizsgálata csekély módosítást jelentett azokban az alapelvekben, amelyek az 1988-as reformot megalapozták. Az új jogszabályok

célja inkább az volt, hogy „megerősítsék és jobbjítsák az 1998-tól kialakított struktúrákat, mintsem egy újabb alapvető, nagy kihatású reformot kezdeményezzenek.

Az EU aktuális regionális politikája három Strukturális Alapon keresztül működik: Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF), az Európai Szociális Alap (ESF) és a mezőgazdasági hitelek és a mezőgazdasági ágazat fejlesztésének a biztosítására elkülönített Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EAGGF). Emellett kiegészítő támogatást nyújt a leghátrányosabb helyzetű tagországoknak az úgynevezett Kohéziós Alapból és a Közösségi Kezdeményezésekből (a Strukturális Alapokból specifikus területekre és ágazatokra elkülönített finanszírozások formájában). A Strukturális Alapokból történő finanszírozás az egyes tagországoknak a különböző célkitűzések szerint elkülönített juttatásokon alapul.

Egyértelmű, hogy az EU regionális politikájának a gazdasági indoklása csak részleges. Már a kezdetektől meg lehetett figyelni egy jelentős politikai dimenziót is, szemben a tényleges, a regionális fejlesztési stratégiák keretében hozott intézkedésekkel és tevékenységekkel.

Pénzügyi eszközök

Az uniós tagországok regionális fejlesztési politikái rendszerint egy sor olyan pénzügyi eszközt feltételeztek, amelyeknek a jelentősége nagymértékben változott az idők során, illetve az egyes tagországok esetében. Történelmi szempontból a regionális fejlesztési politikák öt nagy eszközét lehet elkülöníteni:

- „negatív ösztönző eszközök” a sűrűn lakott zónákra történő lokalizációval szemben vagy a lokalizáció ellenőrzése;
- a gazdasági tevékenységek újjászervezése állami szinten;
- a megfelelő infrastruktúrák létrehozása;
- korlátozott intézkedések a fejlődés ösztönzésére; és
- a vállalkozásoknak biztosított pénzügyi támogatások.

Ebből az öt kategóriából a „negatív stimulálók” és „a gazdasági tevékenységek újjászervezése állami szinten” kategóriák mint regionális politikai eszközök szerepe jelentősen csökkent az utóbbi két évtizedben. A „negatív stimulálókat” egy sor országban alkalmazták, főként Franciaországban, a párizsi régióban és az Egyesült Királyságban, London régiójában és Anglia délkeleti részén, a hetvenes években azonban felszámolták. Az Île-de-France lokalizációjára vonatkozó jogszabályok érvényben maradtak, de a nyolcvanas évek közepén leegyszerűsödtek, Párizsnak az Európa fővárosa státusért való versengése idején. Nemrég fogadtak el egy olyan politikát, amely ösztönzi a párizsi régió kívüli gazdasági tevékenységeket, illetve a

fővárostól távolra történő átcsoportosításukat. Mindez feltételezi a cégek és személyzetük áthelyezési költségeinek a támogatását. Jelenleg Franciaország és Görögország az a két ország, amelyek explicit módon támogatja a túlsúfolt fővárostól távol zajló gazdasági fejlődést.

A „gazdasági tevékenységek újjászervezésének állami szinten” mint a regionális politika egyik eszközének jelentősége – összhangban az állami tulajdonok súlyának a csökkenésével egy sor tevékenységben – szintén csökkent az utóbbi évtizedben. A széleskörű privatizáció, főként a feldolgozó ágazatban tevékenykedő, korábban az állam tulajdonában levő vállalatok esetében azt eredményezte, hogy az intézményekre vonatkozó döntések mindinkább kikerültek a kormányok befolyása alól. A gyakorlatban azonban csak Olaszországban történt meg az állami termelői ágazat átszervezése, mint a regionális politika megvalósításának legfőbb eszköze. A privatizáció lecsökkentette a kormány befolyását azzal, hogy az állami munkahelyeket, beleértve a közalkalmazotti munkahelyeket, a lokalizáció kiterjesztése irányában befolyásolta.⁴ A regionális politikában már szerepet nem játszó kormány egy másik gazdasági tevékenységi körét az állami megrendelések képezik. Egy pár országban, mint például Olaszországban, Németországban és az Egyesült Királyságban az állami beszerzések rendszere a bizonyos zónák szolgáltatóinak juttatott preferenciális megrendelésekkel működtek. Az ilyen jellegű eljárásokat az Európai Bíróság a nemzeti diszkrimináció vádjával betiltotta, így azok már nem képezték részét a döntéshozó tényezők által használható regionális politikák eszközeinek.

A többi politikai eszköz közül a problematikusabb régióknak az általános üzleti élet fejlesztéséhez nyújtott támogatás az utóbbi években mind nagyobb jelentőségre tett szert: az uniós tagországokban mind nagyobb hangsúlyt fektetnek azokra a támogatásokra, amelyeket nem közvetlenül a cégeknek nyújtanak, hanem a céljuk az adott régió belüli összes vállalkozás számára a gazdasági feltételek jobbítása. Az ilyen jellegű intézkedések jelenthetik a szükséges infrastruktúra kiépítését (mind helyi szinten, mind a nagyobb horderejű, stratégiai befektetésekre való tekintettel), melyet az ugyanazon a területen hozott közvetett intézkedések kísérnek, ilyenek például a kommunikációs rendszerekre, a tanácsadásra, az oktatásra és a szakképzésre, a tudományos kutatás és a technológia fejlesztésére nyújtott támogatások. Gyakran nehéz megkülönböztetni a regionális gazdasági környezetre kiutalt kiterjesztett támogatásokat az általános (állami szintű) gazdasági fejlesztéstől. Ugyanígy a regionális szinten döntéshelyzetben levő politikai szereplők számára nem mindig könnyű a regionális fejlesztést célzó specifikus komponensek bevezetése annak keretében, ami sokszor állami (ágazati) szintű politikákat jelent.

Ennek következtében a legtöbb tagországban a regionális politikák alapvető komponensét a régióknak nyújtott pénzügyi ösztönző eszközök képe-

zik – olyan állami támogatások, amelyek a cégeket a lokalizációra ösztönzik, vagy arra, hogy problematikusként megjelölt régiókba fektessenek be. A következő rész ezeket az intézkedéseket vizsgálja meg az EU szempontjából, azok tipológiáját, az azokra jellemző „területi fedettséget”, a pénzügyi fogalmakban kifejezhető értéküket és jelentőségüket.

Ami a tipológiát illeti, a szokványos, az uniós tagországokon belüli cégeknek a termelői befektetések ösztönzésére juttatott regionális támogatási „csomag” főként hat kategóriából tevődik össze: támogatások; befektetésekre vagy a befektetésekre felvett kölcsönökkel járó kamatokra megítélt szubvenciók; adómentesítések vagy adócsökkentések; az állótoke amortizációjára nyújtott kedvezmények; a munkaerő kihasználására és alkalmazására nyújtott szubvenciók, és az északi országoknak az unióba való csatlakozása eredményeként a szállításra megítélt kedvezmények. Ha áttekintjük ezeket a támogatási formákat az egyes tagországokban, megfigyelhetjük, hogy a jelenleg felajánlott csomagokban a legfőbb szerepe a támogatásoknak, főként a pénzügyi támogatásoknak van. Valójában az összes uniós tagállam közül csak Görögországban nem szerveződik hangsúlyosan a regionális támogatási rendszer a pénzügyi támogatások köré.

A pénzügyi támogatásokra jelenleg fektetett hangsúly világosan tükrözi az utóbbi évtized törekvését a tagországokon belül a pénzügyi intézkedések jelentőségének csökkentésére és a pénzügyi támogatások szerepének növekedésére a regionális ösztönzők csomagján belül. A pénzügyi támogatások mellett sok érv szól: a támogatásokat igénylők érvei nyilvánvalóak és érthetőek, a döntéshozó politikai tényezők szemszögéből pedig ezek közvetlenül irányíthatók, és jelentős rugalmasságot tesznek lehetővé (ez pedig mind fontosabbnak bizonyul a regionális fejlesztési csomagok adminisztrálásának decentralizációjával és alkalmazhatósági területük mind szelektívebbé válásával); az EU Versenypolitikai Főigazgatósága szempontjából ezek képezik a legkönnyebben ellenőrizhető támogatási formát, amelyek rendszerint jól beilleszthetők a segélyezési keretekbe, nettó támogatási fogalmakban kifejezve, amelyeket az Európai Bizottság értékelési metodológiája szerint állapítanak meg. A regionális támogatási formákat rendszerint egy sor kritérium szerint választják ki, mint például: az ágazat, amelyben az adott projekt megvalósul; a projekt lokalizációja; a projekt típusa, értéke és életképessége, az igénylő pénzügyi helyzete; a támogatás megítélésének szükségessége; a projekt kihatása a gazdasági szerkezetre, illetve a támogatott régióra; a projekt kihatása a foglalkoztatottságra. Ezen kritériumok közül a regionális fejlesztési politika szempontjából a legfontosabb változatlan – és nem meglepő – módon a projekt lokalizációja. A regionális fejlesztési politikák kidolgozásakor így módon a legfőbb kérdés azoknak a problematikus régióknak a kijelölése, amelyek esetében ilyen típusú támogatásokat kell megítélni. Ezeknek a területeknek a kijelölésében a tagországok nem

dönthetnek teljesen szabadon. Az általuk kijelölt területeknek nemcsak a saját megfelelőségi kritériumoknak kell eleget tenniük, hanem azokat az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának is jóvá kell hagynia. Ez utóbbi ráadásul nyomást gyakorol azért, hogy az állami szintű döntéshozók vegyék tekintetbe a területek kijelölésekor a Strukturális Alapok 1. 2. és 5. célkitűzésének előírásait is.

Az Európai Unió tapasztalatai világosan megmutatták, hogy a legfontosabb eszköz, amely elősegítheti a regionális programok megvalósítását, a Regionális Fejlesztési Alap. Ezt az alapot a társfinanszírozás elve szerint kell létrehozni, azaz a megvalósításában állami, magán- és nemzetközi finanszírozásoknak is részt kell vállalniuk.

Ebből a szempontból a lehetséges legfontosabb források, amelyek egy Regionális Fejlesztési Alapot hozhatnak létre, a következők:

- központi állami finanszírozás;
- a különböző régiókon belüli helyi hatóságok költségvetése;
- a magánszektor;
- a nemzetközi finanszírozók.

Az arány, amely szerint ezek a források részt vesznek egy regionális alap létrehozásában, feltehetően nagyon eltérő, így lehetséges az is, hogy – főként a rendszer alkalmazásának kezdetekor – a legfőbb forrást az állam biztosítsa. Amennyiben szükségessé válnak a különböző hozzájárulások mértékét meghatározó jogszabályok, ezekről csak az állam dönthet.

A regionális alapnak eleget kell tennie a helyi gazdaság fejlesztésével kapcsolatos feladatoknak, de nem az egyes tevékenységekre megítélt közvetlen juttatásokkal, hanem az egyes programokon belül jól meghatározott specifikus módszerekkel és kritériumok alapján.

Abban az esetben, ha a kormány a Regionális Fejlesztési Programokon keresztül nyújt támogatást, és a támogatások megítélésével kapcsolatos hatáskört – a javaslatok alapján – kihelyezi regionális szintre, a régiók projekteket és alprojekteket dolgozhatnak ki a fejlesztési alapok megítélésének módozatára. A legjobb projektek megvalósítása érdekében az alapok megítélése történhet egy nyitott pályáztatási rendszerben.

A fejlesztési alapok esetében szükség van a támogatási kritériumok kidolgozására. A feltételeknek tartalmazniuk kell a támogatható költségek típusait, az önrész mértékére és jellegére, a felajánlható pénzügyi támogatás jellegére stb. vonatkozó szabályozásokat.

Jegyzetek

¹ Románia esetében a régió fogalma megyeként értendő.

² A Zöld Könyv bemutatására kerül az 1997 májusában tartandó konferenciát megelőzően, a sajtóban, a központi és regionális intézményekben a szakemberek és a nyilvánosság tájékoztatása, a javasolt régiófejlesztési modell megvitatásának ösztönzése érdekében.

³ Az 1988-as reform két jelentős, a megelőző két évben végbement változásban gyökerezik: Spanyolország és Portugália csatlakozása 1986-ban jelentősen megnövelte az Európai Közösségeken belüli regionális különbségeket, 1987-ben pedig az Egységes Európai Okmány rögzítette a közös célkitűzéseket az egységes belső piac 1992-ig történő megvalósítására vonatkozóan. Az Egységes Okmány elismerte a gazdasági és szociális kohézió jelentőségét a közösségen belül, mint amely alapvető eleme az egységes piac kialakításának; ennek érdekében a regionális politikák legfőbb eszközei között alapvető, újító jellegű elemet vezetett be, a Strukturális Alapokat. Kihangsúlyozta a regionális politikák eszközei hatékonyabb összehangolásának a szükségességét, illetve azt, hogy ezzel egy időben a forrásokat olyan régiókra kell összpontosítani, amelyeknek a legnagyobb szükségük van rájuk, és amelyek a strukturális felzárkózás komoly akadályaival küszködnek.

⁴ A közalkalmazotti szféra munkahelyeinek az átrendezése azonban mind nehezebben volt indokolható a regionális politika szempontjából, a regionális problémák összetettségének, a sok országban megfigyelt, illetve a legfejlettebb régiókban is rendkívül magas munkanélküliség fokozódásával.