A REGIONÁLIS POLITIKA ÚJ KÖRNYEZETE A 25 TAGÚ EURÓPAI UNIÓBAN

SZENTIRMAY ANDRÁS – KALUPKA LÁSZLÓ

ÖSSZEFOGLALÁS

Az Európai Unió bővítése számos területen eredményez merőben új helyzetet a tagállamok és az EU viszonyában. A közös politikák működési mechanizmusa 2004. május 1-től, egy az eddigiektől eltérő gazdasági közegben valósul meg. A megváltozó környezet a regionális politikát is érinti, mert az egyes területek közötti eddigi fejlettségbeli különbségek megváltoznak, és így a regionális fejlesztési források elosztása is megváltozik az Unióban. A jelenlegi tagországok között várhatóan lesznek olyan régiók, amelyek elveszíthetik fejlesztési forrásokra való jogosultságukat. A bővítés nyomán kialakuló helyzet a regionális gazdaságfejlesztés eszközrendszerének módosítását teheti szükségessé.

1. Az európai regionális politika

A regionális szemléletű gazdaságfejlesztés a kezdetektől része az Európai Unió gazdaságpolitikájának. Már az integráció kialakulásakor alapvető célkitűzése volt a Közösségnek a térségi gazdasági különbségek csökkentése, a tagországok régiói közti gazdasági és szociális kohézió erősítése. A térségi gazdasági problémák kezelésére tett intézkedések fokozatos fejlődésen mentek keresztül, és mára már jelentős költségvetési forrásokkal gazdálkodva, kifinomult eszközrendszerrel és decentralizált működésben alkotnak egységes európai regionális politikát.

A regionális gazdaságpolitika alapvető célkitűzése az Európai Unió régiói közötti fejlettségbeli különbségek mérséklése. A valamely szempontból elmaradottnak minősülő területeket az Unió tehát a regionális politika eszközeivel igyekszik felzárkóztatni a fejlettebb régiókhoz.

2. A regionális fejlődés mutatói, indikátorai az Európai Unióban

Az elmaradottabb területek felzárkóztatásának alapvető feladata azoknak a régióknak a meghatározása, amelyek gazdasági teljesítményük alapján leszakadnak saját országuk és az Európai Unió átlagától. A regionális fejlesztési forrásokra jogosult térségek körét egyértelmű és számszerűsíthető kritériumok alapján statisztikán nyugvó objektív mutatókkal határozzuk meg. A regionális gazdaságfejlesztés célkitűzéseinél és a Strukturális Alapok felhasználási szabályainál ezek a mutatószámok jelentik a támogatásokra való jogosultság legfőbb kritériumait.

Az elmaradottabb területek meghatározására leggyakrabban az egy főre jutó GDP-t és a munkanélküliségi rátát alkalmazzák. A kohéziós elemzéseknél minden esetben a közösségi átlagtól való eltérést veszik figyelembe mind az adott ország, mind az egyes régiók tekintetében. A regionális politika eszközrend-

szerében központi helyet elfoglaló 1. célkitűzés[1] szerint azok a régiók kerülnek támogatásra a Strukturális Alapokból, ahol az egy főre jutó GDP – három év adatait figyelembe véve – nem éri el az Uniós átlag 75%-át. A munkanélküliségi ráta alapján azok a területek lehetnek kedvezményezettek, ahol ez a mutató meghaladja a tagországok átlagát.

Bár a regionális politika állandó problematikája, hogy a fejlesztési források tisztán gazdasági mutatókon alapuló elosztása nem veszi figyelembe az egyes területek speciális adottságait, az eddigi tapasztalatok szerint lassú ütemben ugyan, de képes volt a térségi gazdasági egyenlőtlenségek mérséklésére. Az 1988 és 1998 közti időszakban a strukturális beavatkozásoknak köszönhetően az 1. célterület hatálya alá tartozó régiókban az egy főre jutó GDP a közösségi átlag 63%-áról 70%-ra emelkedett.

3. A bővítés hatásai

A regionális politikában, az Európai Unió történetében mindig kihívást jelentettek a bővítések, hiszen az új tagok csatlakozásával újabb térségi gazdasági különbségeket is magába olvasztott a Közösség, illetve az Unió. A fejlesztési források gazdasági mutatók szerinti allokációja az eddigi bővítéseket követően megfelelően működnek, és az egyes régiók státuszában az új tagországok belépése nem okozott különösebb változást.

A küszöbön álló 2004-es bővítés azonban az eddigieknél jóval nagyobb területi egyenlőtlenségeket visz az Európai Unióba. A 15 tagú Unió területe 34%-al, lakossága 28%-al emelkedik. A Strukturális Alapok célterületeinek számító eddigi 206 régió mellé 41 csatlakozik, melyek közül az egy főre jutó GDP csupán 5 esetében haladja meg a közösségi átlag 75%-át. Ez azt jelenti, hogy a csatlakozó országok szinte teljes területe a regionális politika 1. célkitűzésének hatálya alá tartozik majd. Az új tagországok lakosságának 98%-a olyan régiókban él majd, ahol az egy főre jutó GDP a közösségi átlag 75%-a alatt van.

A bővítés után az egy főre jutó GDP tekintetében a 25 tagország három csoportba osztható (1. ábra). Az első csoportban azok a jelenlegi tagországok találhatók, amelyekben az egy főre jutó GDP átlaga a 15 tagú Európai Unió átlaga fölött helyezkedik el. A második csoportot azok a jelenlegi és új tagországok alkotják, amelyek nem sokkal a közösségi átlag alatt teljesítenek. A harmadik csoportba azok az új tagországok sorolhatók, amelyek lemaradása a legjelentősebb. Az 1. ábrán látható, hogy az új tagok lemaradása a 25 tagúra bővült Európai Unió átlagát is rontja. Az Európai Unió számításai szerint e hatás eredményeképpen az egy főre jutó GDP átlaga több mint 24%-al lesz kevesebb a 25 tagú Közösségben, mint a 15 tagúban. Ez a hatás érinti az Unió regionális politikájának működését is, hiszen az átlag csökkenésével az 1. célkitűzés kritériumát jelentő 75%-os küszöb is csökken. A kibővült Európai Unióban ez a határ várhatóan a jelenlegi 15 tagország átlagának 60%-a körül alakul. Azok a régiók tehát, amelyek korábban a 75%-os határ alatt helyezkedtek el, most a küszöb fölé kerülhetnek, így kimaradnak az 1. célterület kedvezményezettjeinek köréből anélkül, hogy gazdaságuk teljesítménye ténylegesen közeledett volna a Unió átlagához.

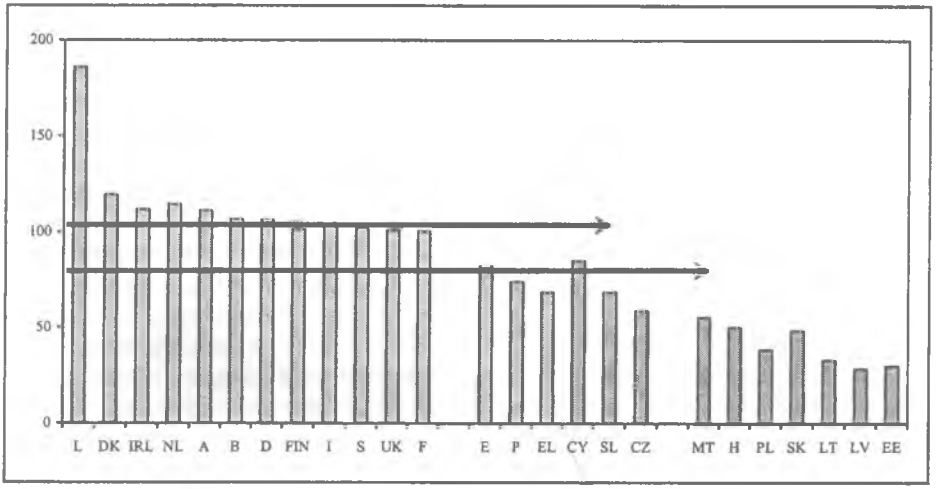
Az 1. táblázat a regionális politika 1. célkitűzése alá tartozó régiók számát tartalmazza a 15 és a 25 tagú Európai Unió vonatkozásában. Az adatokból látható,

[1] A 2000-2006-os költségvetési időszakban a regionális fejlesztési forrásokat három fő célkitűzés szerint osztja el az EU. Ezek közül az 1. célkitűzés a legjelentősebb, amelynek hatálya alatt a Strukturális Alapok 76%-a kerül felhasználásra a 2006-ig terjedő időszakban.

hogy a 25 tagú Európai Unióban az egy főre jutó GDP átlagának csökkenése miatt az eredeti 15 tagországnak csupán 29 régiója marad az 1. célkitűzés hatálya alatt, a korábbi 46-al szemben. 17 régió tehát anélkül esik ki a regionális politika legtöbb forrást biztosító célkitűzésének hatálya alól, hogy gazdasági teljesítményének alakulásában bármilyen változás következett volna be. Az eredeti 15 tagország 1. célkitűzés hatálya alá tartozó népesség száma így várhatóan mintegy 15 millió fővel csökken.

1. ábra

Az egy főre jutó GDP átlagának alakulása az Európai Unióban a bővítés előtt és után (2001, EU15=100%)



Forrás: Eurostat, 2002

1. táblázat

Az 1. célkitűzés alá tartozó régiók számának alakulása a 15 tagú és a kibővült EU-ban

	A 15 tagú EU-ban	A 25 tagú EU-ban
	EU 15=100*	EU 25*=100
Az 1. célkitűzés alá tartozó régiók száma (db)	46	65
-ebből a korábbi 15 tagország régiói (db)	46	29
Ezekben a régiókban élő népesség (millió)	66	112
-ebből a korábbi 15 tagország lakosai (millió)	66	45

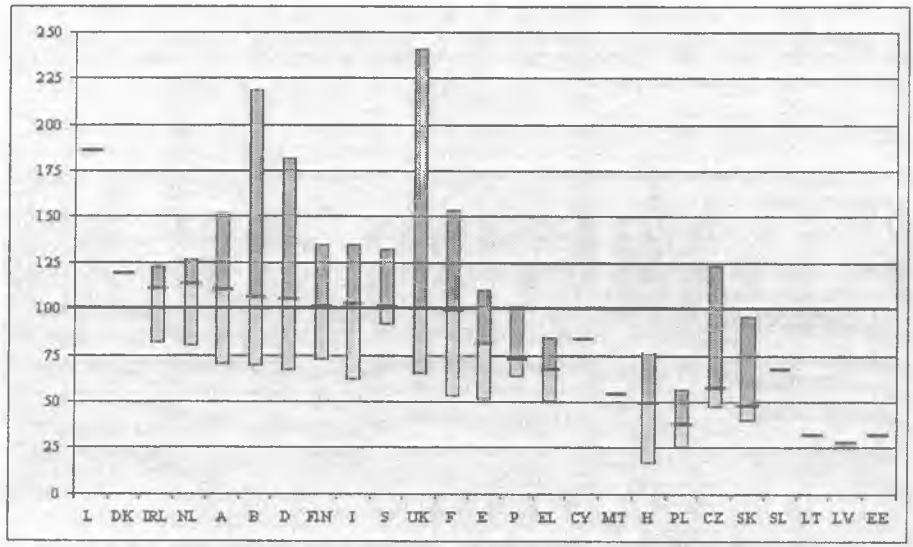
*EU 15=100⇒A 75%-os küszöb viszonyítási alapja a 15 tagú Közösség átlaga
EU 25=100⇒A 75%-os küszöb viszonyítási alapja a 25 tagú Közösség átlaga
Forrás: European Comission (DGREGIO), 2002

A 2. ábrán az egy főre jutó GDP és annak regionális különbségei láthatók az EU jelenlegi tagországaiban és a tagjelölt országokban. A sötét és világos sá-

vokat elválasztó vonal minden esetben az országos átlag szintjét jelzi az uniós átlaghoz képest. A sötét sáv az adott ország legfejlettebb, a világos pedig az adott ország leggyengébb teljesítményű régióját szemlélteti. A tagországokban uralkodó jelentős regionális különbségek mellett a tagjelöltek alacsony teljesítménye is megfigyelhető az egy főre jutó GDP tekintetében. A 2. ábrán látható, hogy melyek azok a jelenlegi tagországok, amelyeknek gyengébb teljesítményű régiói a bővítés következtében kikerülhetnek az 1. célkitűzés hatálya alól. Spanyolországban, Portugáliában, Görögországban, Franciaországban és Olaszországban is lesznek olyan területek, amelyeket várhatóan érint ez.

2. ábra

Az egy főre jutó GDP és regionális különbségei a tagországokban és a tagjelölt országokban (2001, EU15=100%)



= Az ország egyetlen régióból áll, regionális különbségek nem értelmezhetők

Forrás: European Comission, 2002.

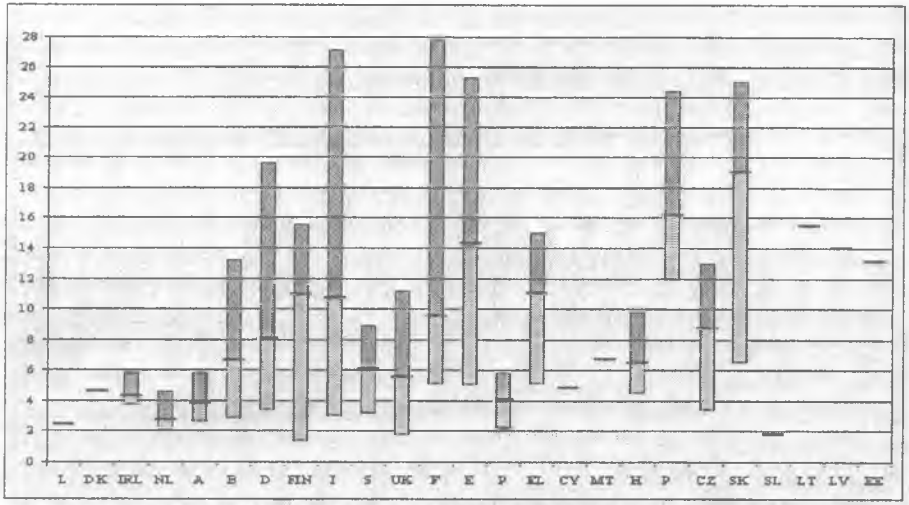
A munkanélküliség adatai az egy főre jutó GDP-hez hasonlóan jelentős eltérést mutatnak mind az országos, mind a regionális átlagok tekintetében (3. ábra). A jelenlegi 15 tagállam munkanélküliségi rátáinak átlaga 8,4%. Az országos átlagok tekintetében a tagországok közül Spanyolország, Olaszország és Görögország a legmagasabb munkanélküliségű rátájú országok. A regionális ingadozások Spanyolországban, Olaszországban, Franciaországban és Németországban a legnagyobbak. Az újonnan csatlakozó országok munkanélküliségi rátáinak átlaga 11,2%. Az országos átlagok itt is jelentős szóródást mutatnak, de a regionális különbségek kisebbek mint az Unió jelenlegi tagországaiban. A munkanélküliségi ráta és a regionális ingadozás Lengyelországban és Szlovákiában a legnagyobb. A 25 tagú Európai Unióban a munkanélküliségi ráta átlaga kis mérték-

ben emelkedik a korábbihoz képest, ez azonban nem okoz szignifikáns változást a regionális politika működésében.

A foglalkoztatás struktúrájának várható alakulása azonban problémát jelenthet a mezőgazdasági foglalkoztatottság emelkedő szintje miatt. A 4. ábrán látható, hogy az agrárnépesség várhatóan az Európai Unió jelenlegi szintjének több mint másfélszerese lesz a 25 tagú Közösségben. A foglalkoztatottság struktúrájának várható átalakulása új feladatokat róhat a regionális politikára, hiszen a bővítéssel jelentős agrárnépesség kerül az Unióba, ami – a fokozatosan csökkenő mezőgazdasági foglalkoztatottság miatt – a vidéki munkanélküliség növekedésének veszélyét hordozza magában.

3. ábra

A munkanélküliségi ráta és regionális különbségei a tagországokban és a tagjelölt országokban (2001), (%)

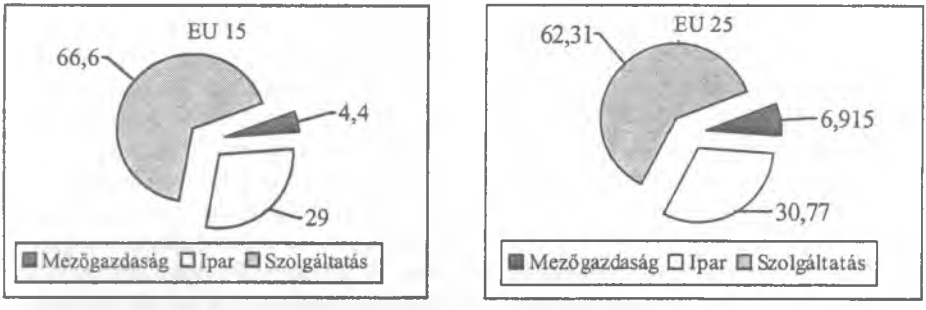


= Az ország egyetlen régióból áll, regionális különbségek nem értelmezhetők

Forrás: European Comission, 2002

4. ábra

A foglalkoztatottság struktúrájának alakulása a bővítés után



Forrás: Eurostat, 2002

4. A lehetséges megoldások

Az Európai Bizottság 2002. évi Kohéziós Beszámolója figyelembe véve a bővítés várható hatásait a 75%-os küszöb szabályainak esetleges módosítására több javaslatot is megfogalmaz. A javaslatok mindegyikénél számbavehetők azonban hátrányos következmények is.

1. ***A jelenlegi 75%-os küszöb fenntartása az 1. célkitűzés tekintetében.***
   Ebben az esetben a 15 korábbi tagország körében számos olyan régió lesz, amely a bővítés után kikerül a regionális politika 1. célkitűzésének hatálya alól, hiszen gazdasági teljesítménye alapján a bővítés miatt lecsökkenő 75%-os küszöb fölé kerül, így elveszti jogosultságát. Ezek a régiók a továbbiakban csak korlátozottan juthatnak fejlesztési forrásokhoz.
2. ***A jelenlegi 75%-os küszöb csökkentése.***
   Ez a megoldás azt jelentené, hogy a jelenleginél lényegesen kevesebb régió válik jogosulttá az 1. célkitűzés támogatásaira, az alacsonyabb küszöbértéket átlépő régiók ugyanis kikerülnek a támogatható körből.
3. ***A 75%-os küszöb megemelése.***
   Ez a megoldás biztosíthatja a fejlesztési forrásokhoz való hozzájutás lehetőségét azoknak a régióknak is, amelyek az eredeti (75%-os) küszöbérték szerint ezekre nem lennének jogosultak. Az új tagországok régiói közül ugyanakkor több is kieshet az 1. célkitűzés hatálya alól, holott az eredeti (75%-os) küszöbérték szerint jogosult lenne a támogatásokra.
4. ***Külön küszöbérték megállapítása a régi és az új tagországok számára.***
   Ezzel a megoldással a fejlesztésre szoruló területek két kategóriája jönne létre a 25 tagú Európai Unióban. A regionális politika tehát kettéválna, és különböző elvek alapján működne a régi és az új tagországok tekintetében. A régi tagországok változatlan feltételek mellett juthatnának regionális támogatásokhoz, és a gazdasági kohézió az eddigiekhez hasonlóan fejlődne régióik között. Az új tagok egy külön, számukra kalkulált rendszerben kapnának forrásokat, így ezekben az országokban lesznek olyan régiók, amelyek a 10 belépő ország átlagához mérten kikerülnek az 1. célkitűzés hatálya alól, pedig a 25 tagállam átlagát tekintve jogosultak lennének az 1. célkitűzés támogatásaira.

A Kohéziós Beszámolóban megfogalmazott javaslatok mellett általános célkitűzésként szerepel továbbá a regionális fejlesztési források elosztásának erősebb koncentrációja, a decentralizáció és az alulról jövő kezdeményezések előtérbe helyezése.

A foglalkoztatási szerkezet várható alakulását figyelembe véve az Unió a regionális politika és a vidékfejlesztés között szorosabb koordinációt igyekszik megvalósítani a bővítés után. A vidék mezőgazdasági munkanélkülisége növekedésének megelőzése olyan alternatív jövedelemszerzési módok kidolgozását sürgeti, amelyben a vidékfejlesztésnek és a regionális politika eszközrendszerének szükségszerűen együtt kell működnie.

A bizottsági beszámoló által felvetett lehetőségek nem szakítanak a korábbi gyakorlattal, melyben a regionális fejlesztési források allokációja szigorú kritériumok szerint, gazdasági mutatók alapján valósult meg. Bár a jelenlegi bővítés hatásai mellett a rendszer igazságos működtethetősége számos kérdést vet fel, a regionális politika alapvető működési elve várhatóan a továbbiakban is hasonló lesz, hiszen jelentős költségvetési összegek fölött csak objektív információk alapján lehet dönteni az Európai Unióban.

A kibővült EU-ban várhatóan az alulról jövő kezdeményezések jelentik majd a regionális politika olyan elemét, amely az egyes területek speciális sajátosságait is képes figyelembe venni a fejlesztési programok kidolgozásánál, és támogatásokra való jogosultság megítélésekor.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

(1) European Comission DGREGIO: First progress report on economic and social cohesion. www.europa.eu.int, 2002. – (2) *European Comission*: The impact of enlargement on regions bordering candidate countries. www.europa.eu.int, 2002. – (3) *Horváth Gy. (szerk.)*: Régiók szerepe a bővülő Európai Unióban. Pécs. MTA Regionális Kutatások Központja, 2001. – *(4) Horváth Gyula:* Európai Regionális Politika. Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2001. – *(5) Horváth Gyula:* Regionális támogatások az Európai Unióban. Osiris-Századvég Kiadó, Budapest, 2001. – *(6) Kengyel Ákos:* Az Európai Unió Regionális Politikája. Aula Kiadó, Budapest, 2002. – *(7) Nagy Frigyes:* Az Európai Unió Élelmiszergazdasága. FVM Képzési és Szaktanácsadási Intézet, Budapest, 2003.

Tisztelt Olvasónk!

Tisztelt Előfizetőnk!

Tájékoztatjuk, hogy a Gazdálkodás a továbbiakban interneten is elérhető az alábbi honlapon:

www.gazdalkodas.hu

Közöljük minden szám tartalmát, a magyar és angol összefoglalásokat, a szerzők elérhetőségét, továbbá – a kutatók-oktatók, doktoranduszok, diploma- és szakdolgozatot készítők munkáját könnyítő szándékkal – archívumunkban ismertetjük az előző évek számainak tartalomjegyzékét.

Reméljük ezzel is erősítjük előfizetőink, olvasóink és a Gazdálkodás közötti kapcsolatot, a tudományos eredmények terjesztését és a közérdeklődésre számot tartó szakmai események nyilvánosságra kerülését.

THE NEW ENVIRONMENT OF REGIONAL POLICY IN EU-25

By:
SZENTIRMAY, ANDRÁS – KALUPKA, LÁSZLÓ

The expansion of the European Union will create a new situation in the field of mutual relation between member states and EU in several fields. After 1 May 2004 the mechanism of operation of common policies will be realised in an economic environment totally differing from the previous one. Changing environment affects also regional policy, since former differences in the degree of development between different regions will change as well, and the same will take place also in respect of the amounts allocated for regional development within EU having already 25 members instead of 15. As for the present member states, they will be likely to have regions which may loose their eligibility for development resources. Thus, the situation coming into being after EU expansion may necessitate a modification of the system of tools of regional economic development.