

TANULMÁNYOK / ARTICLES

Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból

Spatial policy changes from a Central Eastern European perspective

FARAGÓ LÁSZLÓ

FARAGÓ László: tudományos főmunkatárs, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem, Regionális Tudományi és Közpolitikai Tanszék, 9026 Győr, Egyetem tér 1.; farago@rkk.hu

KULCSSZAVAK: centrum-periféria, az EU területi politikája, kohéziós politika, Európa 2020, EU-integráció, többszintű kormányzás, Közép-Kelet-Európa

ABSZTRAKT: Az EU bővítése és Közép-Kelet-Európa integrációja a centrum-periféria relációban történik. Ezen országoknak kettős függősége alakult ki: a gazdaságuk az FDI-tól, a közsféra fejlesztései az uniós támogatásoktól függenek. Az EU politikájában az elmúlt másfél évtizedben bekövetkezett változások kedvezőtlenek a kohéziós szakpolitika és a kevésbé fejlett régiók és kohéziós országok szempontjából. A strukturális és kohéziós politika alárendelődött a lisszaboni stratégiának, majd a „területileg vak” Európa 2020 stratégiának. Ma már az új kohéziós politika inkább szolgálja az általános integrációs célokat, a szupranacionális kormányzás erősítését, mint közvetlenül a regionális szakpolitikát. A kohéziós politika eddigi kedvezményezettjeinek a szempontjából kedvezőtlennek minősíthetjük, hogy egyre nagyobb hangsúlyt és támogatást kapnak a fejlett területek és a nagyvárosi régiók. Ha az unió minden régiójában támogatja az erőforrások minél jobb hasznosítását, akkor az a centrumtérsegek, a nagy gazdasági koncentrációk további erősödéséhez és a perifériák végleges leszakadásához vezet. Az EU versenyképességének az erősítése úgy is megtörténhet, hogy fenntartjuk a klasszikus szolidaritásra épülő területi politikát, és eszközeit továbbra is a kohéziós országok és a legelmaradottabb régiók fejlesztésére fordítjuk.

László FARAGÓ: senior research fellow, Institute of Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; professor, Department of Regional Science and Public Policy, Széchenyi István University; Egyetem tér 1., H-9026 Győr, Hungary; farago@rkk.hu



KEYWORDS: *centre-periphery, EU regional and cohesion policy, EU 2020, EU integration, multi-level governance, Central and Eastern Europe*

ABSTRACT: *The diverging interpretations and impacts of the evolution of a common regional/cohesion policy and of the regulation in advanced member states (core areas) and transition countries (peripheries) is a relatively understudied field of research in international literature. Less advanced countries' critical approach to the functioning of the EU is frequently perceived as EU-hostile. In a "common Europe", however, the interests and objectives of the periphery must also contribute to the restructuring of the EU.*

EU enlargement and the integration of the Central Eastern European region followed a centre-periphery pattern. A dual dependency was detected in CEE countries: their economies are FDI-dependent and their public-sector investments rely on EU funding. The changes in EU policy characterising the past one-and-a-half decades are unfavourable both from the aspect of cohesion policy and less advanced regions in cohesion countries. Structural and cohesion policy and its array of instruments are subordinated to the objectives of the Lisbon Strategy and the "spatially-blind" EU2020. The current cohesion policy is much more focused on the general objectives fixed by the strong member states and strengthening of supra-national governance than on regional policy. In terms of the funding received by cohesion countries it is highly unfavourable that the emphasis is on developed areas and metropolitan regions, while the task of decreasing domestic regional disparities tends to become an exclusive responsibility of national governments.

The EU's continuing promotion of the optimal utilisation of the endogenous resources of its regions (place-based approach) will likely foster the predominance of core regions and vast economic concentrations and the further decline of peripheral areas. This would be contrary to the objectives of the Single European Act and the Lisbon Treaty. A more advanced level of integration requires the catching-up of underdeveloped areas and convergence between centre and periphery. A possible way for enhancing competitiveness and growth in the EU is by maintaining classical solidarity-based spatial policy and mobilising its instruments for the benefit of cohesion countries and the targeted development of those regions most lagging behind.

Bevezetés

A nemzetközi szakirodalomban viszonylag kevés figyelmet (teret) kap az a magától értetődő tény, hogy az egységes uniós regionális/kohéziós politikának és szabályozásnak, az abban bekövetkezett változásoknak különféle hatásai és olvasatai vannak a fejlett tagállamokban (centrumokban) és az átalakuló országokban (perifériákon). A közép-kelet-európai országok alulmaradnak az Európai Unió jövőjéről folyó diszkurzív versenyben, és az európai területi politikáról és tervezésről folyó szakmai vitát is a nyugat- és az észak-európai szereplők dominálják (Cotella, Adams, Nunes 2012; Lux 2012). A magyar tudományos szakirodalomban sokkal kisebb arányban jelenik meg az uniós integráció mélyebb elméleti hátterének a feltárása, politikai gazdaságtani kritikája, mint máshol. Nálunk inkább csak a napi politikai publicisztika foglalkozik az európai-nemzeti törésvonal mentén e kérdésekkel, és a kritikát gyakran EU-ellenességként értékelik. Pedig az „egységes Európában” a perifériák érdekeinek is részt kell kapniuk Európa újrakonstruálásában.

Az Európai Unió kormányzásának a továbbfejlesztése, az *integráció* elmélyítése és a perifériák felzárkóztatása szorosan összetartozó kérdések. Területi kohézió nélkül nem lehet továbberősíteni az integrációt. Nemcsak közép-kelet-európai, de regionális szakpolitikai nézőpontból is kedvezőtlen az a változás, hogy az új *kohéziós politika* – a felzárkóztatási cél deklarált fenntartása ellenére – ma már inkább szolgálja az *unió általános politikai céljait*, az azt meghatározó országok érdekeit, mint közvetlenül a regionális szakpolitikát. Ez lassíthatja a kohéziós országok és a kevésbé fejlett szubnacionális régiók felzárkóztatását. A kohéziós országok inkább a klasszikus, a szolidaritásra épülő területi politika megújításában érdekeltek, mint a jelenlegi változási trendek folytatásában.

Centrumra és perifériára osztott Európa

Immanuel Wallerstein (1983) szerint miközben a nemzetgazdaságok a nemzetközi gazdasági munkamegosztás részeivé válnak, centrumok (magterületek), félperifériák és perifériák alakulnak ki, amelyek között hierarchikus függőségi láncolatok jönnek létre. E területek között kizsákmányolás folyik, ami az előnyök és a hátrányok halmozódásához vezet. A centrumok fejlődése autonóm és innovatív, a perifériáké függő és követő jellegű. A centrumok e viszony fenntartásában érdekeltek, ennek megfelelően avatkoznak be a perifériákon.

Az EU perifériájának sajátosságai „a gazdasági fejlettség” alacsonyabb szintje, „a régiók gazdasági fejlődésének történetileg eltérő módja”, „az európai támogatásoktól való függőség” és a „gyengébb alkupozíció” (Featherstone, Kazamias 2001, 2.). Mindez jellemzi a Közép-Kelet-Európát is, amely aszimmetrikus hatalmi, gazdasági kapcsolatban van a centrumtárs országokkal. A centrumterületeken sokak gondolkodását jellemzi a „Monroe-elv” parafrázisa: „Kelet-Európa a nyugat-európaiaké”. *A keleti blokk perifériaként integrálódik Európába.*

Az unió bővítési folyamata nem a centrumok filantropikus cselekedete, hanem *a befolyás, a már meglévő hálózatok, intézmények kiterjesztése* a korábban politikailag, gazdaságilag, adminisztratíván stb. elválasztott területekre. A közép-kelet-európai országok uniós felvétele *a térség hatalmi viszonyainak átrendeződési folyamatába*, az euroatlanti integrációba illeszkedett és megegyezett a centrumok gazdasági érdekeivel is.

A közép-kelet-európai gazdaságok fokozatos „integrációja” a nyugati piacgazdaságba, majd az Európai Közösségbe egyoldalúan kívülről vezérelve történt. A kapitalista piacgazdaság kiépítését, az intézményrendszer átalakítását már a csatlakozások, sőt a rendszerváltás előtt megkezdték. Nemzeti tőke hiányában a privatizáció során nemzetközi cégek kerültek előnybe, és a nemzetköziesedés nagyobb mértékű volt, mint több régi uniós tagállamban. A perifériákra áramló külföldi működő tőke (FDI) kiszorította a gazdaságból a nemzeti tulajdonú vállalatok jelentős részét.

Már az előcsatlakozási folyamatokat is aszimmetrikus viszony jellemezte, ez is a „korlátozott szuverenitás” állapota volt (Balázs 2014). A csatlakozni kívánó országok még alig élvezték a majdani csatlakozás előnyeit, de a csatlakozás érdekében – a koppenhágai kritériumoknak megfelelően – meg kellett felelniük az uniós elvárásoknak. A széles körű *acquis communautaire* és más intézményi követelményeknek való megfelelés erős eszköz volt a Bizottság kezében (Ferry, McMaster 2013). A kívülről maradás egyik ország számára sem volt reális alternatíva, ami a tárgyalási pozícióikat gyengítette. A csatlakozási folyamat kizárólag az uniós forгатókönyvek szerint történt.

A tízek csatlakozása a költségvetési ciklus közepén történt, így annak közvetlen alakítására nem volt érdemi lehetősége az új tagállamoknak. A 2007–2013-as programozási időszak kereteinek megfogalmazásakor a fejlett tagállamok úgy tekintenek a „keleti blokkra”, mint amelyet europanizálni kell, közvetíteni kell feléjük a fejlett értékeket és a demokratikus intézményeket. A közös, minden tagállam által elfogadott célok kialakítására a nagy nettó befizető országok vannak elsősorban hatással, és azok kevésbé tükrözik a kevésbé fejlett országok specifikus igényeit. Ezeknek a „közös” uniós céloknak a teljesítése a feltétele a szegényebb országok támogatásának.

Az európai egyesítés nem automatikusan emel fel minden területet és társadalmi csoportot egy magasabb kulturális és gazdasági szintre, hanem úgy szervezi újjá a kulturális mezőket és a gazdaságot, hogy a centrum-periféria viszony fennmarad. A nemzetközi pénzügyi piac és az EU is demokráciadeficittel működik (Garcia-Arias, Fernandez-Huerga, Salvado 2013). „Az europanizációs folyamat a globalizáció, a neoliberális decentralizáció és újabban a globális gazdasági válság árnyékában történik” (Ferry, McMaster 2013, 1506.), azaz a globalizációs folyamatokat az europanizáció közvetíti. Az újonnan csatlakozott országok vállalatai és intézményei egy erősebb szereplők által uralt térbe kerültek. Területi tőkájük a globális gazdaságba való integrálódási lehetőségüknek a függvényében értékelődik. Külön út megvalósítása csak az erős államok (pl. Nagy-Britannia) előtt álló valós lehetőség. Közép-Kelet-Európa kormányai az államszocializmus összeomlása után nem voltak képesek a nemzeti érdekeket is figyelembe vevő, belülről irányított fokozatos átalakításra. A nemzetközi pénzügyi szervezetek, majd az EU intézményei rákényszerítették az országokat a teljes piacnyitásra, ami a nemzeti gazdaságok, a nemzeti ipar és mezőgazdaság jelentős leépülését eredményezte. A hazai termékeket jelentős részben a korszerűbb termékekből álló nyugati import váltotta fel. Az előzetes várakozásokkal ellentétben – Szlovénia kivételével – ezen országok EU27-be irányuló exportjának az aránya nem növekedett a csatlakozás után, sőt a válság hatására még csökkent is (Kengyel 2014, 495.). Természetesen az átmenet másként zajlott a különböző országokban. Például Magyarországon a versenyképtelen szocialista üzemeket felszámolták vagy szinte ingyen privatizálták, a lengyelek elkerülték a sokterápiát és a veszteséges termelő vállalataik egy részét foglalkoztatási, területpolitikai okokból tovább működtették és fokozatosan hatéko-

nyabbá tették. Lengyelország kisebb arányú nemzetközi kitétsége a 2008-as válságot is elviselhetőbbé tette számukra.

A centripetális („backwash”) és a technológiai hatás együttesen elnyomják a centrifugális („spread”) hatást. A centrumokban a termelőerők határtermelékenysége nem csökken olyan mértékben, hogy a perifériákon való beruházás gyors konvergenciát eredményezzen. A termelési tényezők mobilitási lehetősége nem vezet a gazdasági tevékenységek automatikus „szétterüléséhez”, a területi kiegyenlítődséhez. A centrumokban a magasabb jövedelmek, a koncentrációból eredő magasabb hozamok lehetővé teszik a koncentráció negatív hatásainak (a magasabb ingatlanáraknak, a zsúfoltságnak stb.) a kompenzálását. A Myrdaltól Krugmanig megírt centrifugális erők (negatív extern hatások) miatt nem minden periféria irányába történik meg a mobil termelési tényezők áramlása, hanem elsősorban az újabb potenciális centrumok (pl. MEGA 3-ak és a közelségi hatás miatt a régiójuk) irányába. A mobilizáció elősegítése, a jobb hozzáférés biztosítása (transzeurópai hálózatok, dereguláció, liberalizáció) a centrumoknak kedvez, és akár vissza is vetheti a perifériák gazdaságát, ahelyett hogy segítené azt (Krugman, Venables 1990). A *„területi egyensúly” sokkal inkább a centrum-periféria viszonyban testesül meg, mint a területi kiegyenlítődsében*. Az unió által ma preferált endogén adottságokra épülő innovációorientált stratégiát is elsősorban a centrumtérsegek és a nemzetközi nagyvállalatok képesek megvalósítani. Közép- és Kelet-Európában az uniós szabad piac által kínált új lehetőséggel leginkább csak a már amúgy is fejlettebb fővárosi térségek tudtak élni, így az országokon belüli regionális különbségek nőnek.

Nölke és Vliegenhart (2009) bemutatták, hogy a posztoszocialista közép-kelet-európai országok (visegrádi négyek) kapitalizmusa nem sorolható be sem a klasszikus „liberális piacgazdasági”, sem a „koordinált piacgazdasági” modellbe, hanem önálló modellt, sajátos *„függő piacgazdaságot”* alkot. A piac függőségére tett megállapításukat kiegészíthetjük azzal, hogy ezekben az országokban a közszféra fejlesztési, beruházási döntései az Európai Unió támogatási rendszerétől függnék. Tehát *a közép-kelet-európai országok a posztoszocialista átmenet során kettős külső függőségbe kerültek*. Duális piacgazdaságuk a nyugati multinacionális cégektől (FDI) és a hitelektől, a közszféra fejlesztései pedig az uniós támogatásoktól (Európai Beruházási és Strukturális Alapok) függnék, azok változásának vannak kitéve. Ezek a „függő piacgazdaságok” versenyképesek a tartós fogyasztási cikkek összeszerelésében (pl. autóipar), így sikeresek ezekben az ágazatokba történő külföldi működő tőke vonzásában is. *A komparatív előnyük az olcsó, átlagosan képzett, de termelékeny munkaerőben és a cégeken belüli nemzetközileg közepes színvonalú technológiai transzferben van*. Ennek a közép-kelet-európai modellnek a hátránya, hogy ezek a gazdaságok teljes egészében kiszolgáltatottak a multinacionális cégek hierarchikus nemzetközi döntési rendszerének. A jelentősebb termelő vállalatok és a bankok többsége külföldi tulajdonban van (1. táblázat), amelyek a döntéseiket a centrumterületeken működő központjaikban hozzák meg, és ott folyik a stratégiai tervezés is. A beszállítói kapcsolatainak keresztül a

1. táblázat: A visegrádi négyek FDI-függősége
FDI dependency of V4 countries

Ország	FDI-állomány a GDP százalékában, 2007	Külföldiek tulajdoni részesedése	
		az iparban, 2004	a bankszektorban, 2002
Magyarország	51,8	60,3	90,7
Csehország	48,0	52,6	85,8
Szlovákia	31,5	68,5	95,6
Lengyelország	24,9	45,2	70,9
Ausztria	22,7	n.a.	n.a.
Németország	16,4	n.a.	n.a.
USA	12,7	n.a.	n.a.

Forrás: Nölke, Vliegthart 2009, 681., 683.

nemzeti kis- és középvállalatok többsége jelentős mértékben függ a nemzetközi cégek döntéseitől. Az esetek nagyobb részében a K+F, az innováció a központi telephelyeken folyik és a nyereség elszámolása adóoptimalizálás alapján jelentős mértékben külföldön történik. A közszférában meglévő kevés saját fejlesztési forrás többségét sem „szabadon”, a saját preferenciák mentén használják fel, hanem saját erőként az uniós pályázati rendszerbe csatornázzák, így azok is a közös uniós céloknak rendelődnek alá.

Az uniós kormányzás/integráció erősödése tovább korlátozza a nemzeti kormányok mozgásterét

A tradicionális konténerszerű állami működés a 20. század második felében „szivárogni” kezdett, és a történetileg konstruált államok fokozatosan veszítenek jelentőségükből (Taylor 1994). Ennek pregnáns példája a nemzeti gazdaságok feloldódása a globális gazdaságban vagy az ökológiai problémák megoldásának a határokhoz köthetlensége. *Az uniós kormányzás fokozatos erősödése felőrli az államhatárokhöz kötött konténerszerű tagállami működést.* A tagállamok intézményei egyre kevésbé egyedüli urai az államterületüknek. A folyamatosan erősödő uniós integráció átalakítja az uniót alkotó államokat (Christiansen, Jørgensen, Wiener 2000). Az unió mint a világpiac egy jól elhatárolható régiója is a határaihoz köti, a kibővített új konténeren belül kívánja megteremteni az egységes pénzügyi politikát, a határain védi a gazdaságát a kívülről érkező áruktól és a gazdasági bevándorlóktól, a demokratikus értékek, a jóléti funkciók teljesítéséért a határain (konténeren) belül vállal felelősséget. Tehát valójában nem az államszervezetek, az intézmények területi alapú konténerszerű működése kérdőjeleződik meg, mert bizonyos funkciók csak így működtethetőek, hanem a feladatok megosztása, a többszintű jó kormányzás lehet a vita tárgya – az, hogy mely kompetenciák mely konténerhez tartoznak.

A kohéziós politika és eszközrendszere *egyre inkább az EU általános politikai és a kormányzási integrációs céljait szolgálja és nem a hagyományos/klasszikus területi*

szakpolitikát. A programozási, a támogatási rendszer új szabályozása és napi gyakorlata is az európai központi döntéshozatalt erősíti és a korábbiakhoz képest jobban szankcionálja a közös politikától való tagállami eltérést. A kevésbé fejlett országok esetében a fejlesztési döntések egy része – a támogatások felhasználásának a kontrollján keresztül – a közösségi szintre, a napi kormányzási feladatok a Bizottsághoz kerültek.

A „központi” (uniós) célok és prioritások kötelező jellegét az adja, hogy a tagállami jogharmonizáció során figyelemmel kell lenni ezekre, illetve az uniós forrásokot csak ezeknek a közös céloknak az elérése érdekében lehet felhasználni. Ez nagyon különböző mértékben érinti a tagországok adminisztrációját, tervezési és fejlesztési gyakorlatát. A kevésbé fejlett országoknak („a kohézió barátai”), amelyeknek az uniós befizetéseket követően alig marad saját fejlesztési forrásuk, nagyobb a megfelelési, adaptációs kényszere, mint a fejlett nettó befizetőknél. Az uniós támogatásoktól függő országokban a fejlesztéspolitika, a területi politika, a tervrendszer és a végrehajtási intézményrendszer is „uniósodik”. Ezekben az országokban nagyon hasonló tervek készülnek az uniós számára (lásd a partnerségi megállapodásokat és az operatív programokat) és hasonló uniós intézmények, kormányzási elemek jelennek meg.

Egyre kisebb a kohéziós politikához tartozó források tervezési szabadsága. A korábbiaknál is konkrétabb célokat és egyre több metodológiai előírást (beavatkozási logika, indikátorok használata, hatásvizsgálatok stb.) fogalmaztak meg. A tagállamok által készített partnerségi megállapodások és operatív programok célrendszere, a stratégiai irányok meghatározása nem a tagállamok sajátosságainak megfelelően, nem a nemzeti állami intézmények, a szakmai és civil szervezetek prioritásainak megfelelően készül, hanem felülről (kívülről) kapott adottság. A tagállamokban nem stratégiai tervezés folyik, hanem az EU céljai által vezérelt forrásorientált tervezés, azaz a potenciálisan lehívható közösségi forrásokra készülnek a tervek. Aki fizet, az rendel! Gyakorlatilag „tervbontás” történik, az uniós intézmények által megadottakat kell a konkrét helyzetre adaptálni. E gyakorlat belső ellentmondása, hogy a regionális és a „place-based” szemlélet hangsúlyozása mellett egyre kisebb a lehetőség a makroregionális (pl. közép-kelet-európai térség), a nemzeti és a regionális sajátosságok figyelembevételére.

A sajnálatos görög események okán sokan utólagosan is igazolva látják, hogy szigorúan meg kell követelni a makrogazdasági feltételek teljesítését, a „pénzügyek uniós szintű integrációját” és az uniós támogatások felhasználásának az ellenőrzését. Az „európai szemeszter” keretében a tagállamoknak össze kell hangolniuk a költségvetési és gazdaságpolitikájukat az uniós szinten elfogadott célokkal és szabályokkal. Az uniós gazdasági kormányzás keretében a tagállamok által elkészítendő legfontosabb dokumentum a stabilitási és konvergenciaprogram és a nemzeti reformprogram. Az uniós tagállamok makrogazdasági felügyeletének keretében integrálni és ellenőrizni kívánja a tagállamok költségvetési politikáját és a szakpolitikákat. A Bizottság évenként értékeli a makrogazdasági egyensúlytalanságok kockázatát. A Bizottsággal való együtt-

működés keretében a tagállamoknak a nemzeti reformprogram mellett minden évben az euróövezetben stabilitási, máshol konvergenciaprogramot is kell készíteniük. A stabilitási és növekedési paktumhoz az államháztartás értékelésére indikátorokat, a makrogazdasági egyensúlyhiány-eljáráshoz komplett jelzőrendszert alakítottak ki, amelyek referenciaértékei jogilag kötelező erejű dokumentumokban vannak lefektetve. A makrogazdasági kondicionalitást az Európai Strukturális és Beruházási Alapokra, az azokból támogatott programokra is kiterjesztették.

Az európai gazdasági kormányzás keretében ellenőrzik, hogy a partnerségi megállapodás és az operatív programok teljesítése összhangban van-e a közösségi stratégiai célokkal és ajánlásokkal, eltérés esetén a források újraprogramozását írhatják elő, illetve hatékony intézkedések hiányában a *támogatások folyósítását felfüggeszthetik*. Először a jelenlegi ciklusban van arra lehetőség, hogy a Bizottság újraprogramozási folyamatot kezdeményezzen. Amennyiben a tagállam nem hoz a Bizottság kérésének megfelelő, hatékony intézkedéseket, akkor a Bizottság javasolhatja a Tanácsnak, hogy teljes egészében vagy részben függesse fel az érintett programok vagy prioritások részére nyújtott kifizetéseket.

A bizottsági szakértők véleménye szerint az „integrált területi beruházások” és a „közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégiák” alkalmasak arra, hogy a helyi/térségi sajátosságok megjelenhessenek. A gyakorlatban (pl. Magyarországon) fordítva történik a programozás: olyan projekteket keresnek, amelyek illeszthetőek a megadott uniós keretfeltételekhez. Az elkészült integrált településfejlesztési stratégiák sem a helyi problémákból és prioritásokból építkeznek, hanem a támogatásokhoz való hozzáférés bürokratikus eszközei. Természetesen ez nemcsak az uniós rendszer hibája, hanem a közép-kelet-európai országok forráshiányos működéséből ered.

Az utóbbi évtizedben az unió jövőjéről folyó politikai diskurzusban egyre erősödő vélemény, hogy a közös kormányzás erősítésével a gazdasági-pénzügyi unió erősítésén túl (politikai) *értékközösséget* is létre kell hozni, és a hagyományos kulturális értékek védelme mellett a kulturális *identitásokat* is közelíteni kell (az integráció újabb foka). Az integráció erősítése alapvetően két térben zajlik: az uniós intézményekben és a tagállamok belső működésének az átstrukturálásában. Azzal, hogy az európai kormányzás egyre több transznacionális teret nyit meg és tölt ki, a tagállamok belső kormányzási lehetőségei szűkülnek. Az európai kormányzás kiépülése a tagállamokra nézve denacionalizációs államhatár-felszámolási folyamat, amely során a nemzeti struktúrák és intézmények szerepét részben nemzetek felettiek veszik át. Kohler-Koch (2005) szerint a politikai átstrukturálás csökkenti a határokhoz kötött lojalitást és szolidaritást, denacionalizálja a politikai tereket. A globalizáció hatására megszűnik a hely és a közösség tradicionális összekapcsolódása és az életformák helymonogámiája helypoligámiába fordul át (Beck 2005). A gazdasági társaságok, az állampolgárok és különösen a politikusok egyre növekvő része már nem a területi határokhoz köthetően politizál, érvényesíti érdekeit, hanem európai szinten.

Brüsszel egyre több kaput nyit a nemzeti kormányok, szabályok elleni lobbizáshoz, a vitákat europánizálja. Az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti szabadkereskedelmi egyezmény a gazdasági viták egy részét Európán kívüli térbe is viheti, ha a befektetésvédelmi rendszert is beépítik a megállapodásba. Mindez felveti azt a kérdést, hogy az európai „jó kormányzás” ilyen módon való erősítése nemcsak a nemzeti kormányzóképeséget veszélyezteti, hanem az unió demokratikus működését is.

Megváltozott területi fókuszok

Az unió korábban kizárólagosan kiválasztott (elmaradott, szerkezeti gondokkal küzdő, ritkán lakott stb.) régiók és a döntően ilyenekből álló kohéziós országok felzárkóztatását támogatta a strukturális és a kohéziós alapokból. Az elmúlt másfél évtizedben két fontos változás történt:

1. Leértékelődött a regionalizmus: egyrészt újra a tagállamok szerepe erősödött a belső regionális különbségek kezelésében; másrészt a régiókról a hangsúly fokozatosan átkerült a városokra, a nagyvárosi térségekre.
2. A szolidaritáson alapuló redisztribúcióra épült regionális politikát felváltotta a „növekedés és a munkahelyteremtés elősegítése minden régióban”. Ez praktikusán azt is jelenti, hogy a regionális támogatásokat kiterjesztették a fejlettebb régiókra és országokra is. (Kevesebb pénz marad a „kevésbé fejlettek” felzárkóztatására.)

A második világháborút követő politikai és gazdasági indíttatású „föderalista mozgalmak” és a szubszidiaritáson alapuló decentralizációs törekvések az 1990-es évekre a csúcra emelték a regionalizmust, amit jól kifejezett a „régiók Európája” szlogen is. Sokan az európai tér további egységesítését várták attól, hogyha nemzeti kormányok funkcióból nemcsak a szupranacionális szint vesz át, hanem a nemzeti és a helyi szint közötti regionális intézmények is. A maastrichti szerződés által létrehozott Régiók Bizottsága és a közösségi támogatási keret-tervek készítése kapcsán a régiók bekerültek az unió tervezési és döntési mechanizmusába, és a Bizottság, a brüsszeli bürokrácia intézkedései közvetlenül megjelentek regionális szinten. A határon átnyúló együttműködések (Interreg program, európai területi együttműködés) is tartalommal töltötték meg a régiók közötti kooperációkat. Az uniós és a regionális intézmények közötti együttműködések egymás legitimációját is szolgálták és a nemzeti kormányok „harapófogóba”, „szendvicsbe”, „diótörőbe” kerültek (Borrás-Almar, Christiansen, Rodríguez-Pose 1994). Ma már tudjuk, hogy NUTS régiók nem hoztak alapvető strukturális változásokat sem az unió, sem a nemzeti kormányok területi működési rendszerében. A Bizottság első számú partnerei a továbbiakban is a tagállamok kormányai maradtak. A régiók csak nagyon kis szerepet kaptak az uniós döntéshozási mechanizmusban.

Borrás-Alomar, Christiansen és Rodríguez-Pose már 1994-ben felhívták a figyelmet a regionális víziók utópikus jellegére, mert állításuk szerint a politikai decentralizációra, a regionális gazdaságfejlesztésre és a régiók kooperációjára épülő „föderalista Európa” képét nem támasztották alá a valós folyamatok. Illés Iván (2001) bemutatta, hogy az unióban a régiók sohasem töltötték be a nekik szánt funkciókat. A Régiók Bizottsága sohasem vált a régiók hatékony „érdeképviselővé”, mert paradox módon a bizottsági tagok, a helyi önkormányzatok képviselői gyakran a régiók megerősítése ellen szavaztak. A föderatív államok régiói pedig más erősebb intézményeken (pl. Európai Tanács) keresztül érvényesítették érdekeiket. Andre Sapir (2003) az unió versenyképességi lemaradásának egyik okát kifejezetten a regionalizációban látta. Szerinte az ilyen mélységű megközelítés túlterhelte a brüsszeli bürokráciát, felerősítette a nemzeti kisebbségi problémákat és elvonta a figyelmet fontosabb kérdésekről. A számok is azt mutatták, hogy a legfejlettebb és a legelmaradottabb régiók közötti különbségeket nem sikerült mérsékelni, csak a tagállamok szerény konvergenciája következett be.

Az európai új regionalizmus elsősorban arra épített, hogy a posztfordista gazdaság új típusú (területi) hálózatosodása, klaszteresedése regionális terekben történik, és a neoliberais gazdaságpolitika megkérdőjelezte a kormányok gazdaságfejlesztési, szabályozási szerepét. A négy szabadság elvének érvényesítése elerodálta a nemzeti kormányok befolyását, de a 2008-as válság rámutatott arra, hogy a szabad piac működése *nagyobb nemzeti és helyi közösségi kontrollt igényel*. Erre lehetőséget ad, hogy a nemzetközi piacra termelő vállalatok, gazdasági klaszterek is nemzeti kereteken belül, a helyi erőforrásokra építve működnek. Ezekre a nemzetközi versenyen kívül a nemzeti szabályozás és a helyi viszonyok (milió, atmoszféra, területi tőke) vannak a legnagyobb befolyással. Az államhatárok eltörlésével, akár az unió teljes politikai integrációjával is megmaradnak a nemzeti-kulturális különbségek és entitások, amelyekből újraépülhetnek a nemzeti szintű „régiók” és így újra megerősödhetnek a nemzeti intézmények. *Az állampolgárok alapvető igényeit továbbra is a tagállamoknak kell kielégíteniük, amelyek az alapvető (területi, nemzeti) identitást is jelentik az európai népesség többségénél.* 2014–2020 között az Európai Strukturális és Beruházási Alapok felhasználását *makrogazdasági kritériumok* (pl. költségvetési hiány, államadóság) *teljesüléséhez és országspecifikus ajánlások* (pl. nyugdíj- és egészségügyi reform, az adórendszer változtatása, a közigazgatás korszerűsítése) *teljesítéséhez is kötik*. Ezek is tipikusan központi kormányzati feladatokat jelentenek és sehol sem regionális hatáskörök. Az egyéb uniós elvárások teljesítéséhez (az energiahatékonyság, a hulladék- és vízgazdálkodás, a munkaerőpiac javításához, az oktatási rendszerek korszerűsítéséhez, a szegénység és a társadalmi kirekesztés csökkentéséhez) is elsősorban a *központi államnak vannak eszközei*.

A századfordulón a lisszaboni folyamat elindulásával párhuzamosan a „régiók Európája” jelmondat a „régiók és városok Európájára” változott. Még pontosabban tükrözi a valóságot, ha a nagyvárosok Európájáról beszélünk, mert a

nagyvárosi régiók, a fejlett urbánus térségek a gazdaság motorjai, még akkor is, ha a rurális térség számos kis és közepes városa jelentős növekedést produkált. E változást tükrözi a „DG Regio” (korábban DG XVI.) névváltozása is. Az új név: Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság.

A 6. kohéziós jelentés (2014) külön fejezetet szán annak, hogy a „kohéziós politika keretében megvalósuló programoknak előtérbe kell hozniuk a városokat,” és hangsúlyozza, hogy a „városok kulcsszerepet játszhatnak a kohéziós politikában és az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek teljesítésében”, „az ERFA forrásainak mintegy fele a városokra fog irányulni a 2014–2020 közötti időszakban.” A Világbank (World Bank 2009) is a nagy gazdasági koncentrációk jelentőségét hangsúlyozza.

Magától értetődően a „bottom up”, az „endogén”, a „place-based”, a „test-re szabott” fejlesztés azt jelenti, hogy minden ország, régió, település alapvetően a saját erőforrásainak, területi tőkéjének a minél hatékonyabb kihasználásával fejlődhet. Ez a tértudatos helyi fejlesztések egyik – aligha vitatható – alapigazsága. Viszont abból, hogy minden térségben minél jobban ki kell használni a meglévő erőforrásokat, még nem következik az, hogy mindenhol támogatásokkal kell elősegíteni a további fejlődést. Jean-Claude Juncker (2014), az EB elnöke az új európai program meghirdetésekor úgy fogalmazott, hogy „Nem szükségszerűen ugyanolyan ütemben kell haladnunk, – a Szerződések ezt lehetővé teszik, és már láthatjuk, képesek vagyunk arra, hogy különböző munkabeosztás szerint dolgozzunk. Akik gyorsabban akarnak haladni, hadd tegyék!” Ez a centrum-periféria viszony, a „többsebességű Európa” fenntartásának a nyílt deklarációját jelenti. A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság *küldetésében* 2014-ben az EU *vízíjaként* azt fogalmazták meg, hogy olyan EU-ra van szükség, ahol „minden régióban és városban az emberek kihasználhatják az összes lehetőségüket” (EC 2014, 6.). Az alapszerződésben és a lisszaboni szerződésben is megfogalmazott területi kohézió egyre kevésbé hangsúlyos törekvés.

A területi politika alárendelődött a lisszaboni stratégiának, majd az EU 2020-nak

Egészen az ezredfordulóig a regionális/kohéziós politika befolyásának lassú, de folyamatos erősödése volt megfigyelhető. A megvalósításával szembeni leggyakoribb kritika az volt, hogy nagyon bizonytalan a gazdasági fejlődésre gyakorolt hatása. A lisszaboni stratégia (EC 2000) ezen kívánt változtatni: célul tűzte ki, hogy az EU-t a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává tegye, mely fenntartható gazdasági növekedésre képes, több munkahelyet, szorosabb társadalmi összetartozást, valamint a környezet tisztábban tartását biztosítja. Ennek az EU-szintű stratégiának a teljesítéséhez nem voltak források, és nem volt tisztázva, hogy kinek mi a dolga, mit kell tennie az unió

intézményeknek és mit az egyes tagállamoknak. A megoldást abban találták meg, hogy a regionális politikát és eszközrendszerét alárendelték a lisszaboni céloknak. A megvalósítást a „nyitott koordináció” módszerével képzelték el. Az unió intézményei megfogalmazták a célokat, a prioritásokat, és a tagállamoknak kellett azokat tervekbe foglalni és megvalósítani. A közösségi stratégiai iránymutatások segítségével megtörtént a regionális politika, a kohéziós és a strukturális alapok „lisszaboniasítása”, azaz a fejlesztéspolitika és a kohéziós politika integrálása: a strukturális és kohéziós támogatások fejében a tagállamok tervezési és végrehajtási felelőssége lett a lisszaboni stratégia megvalósítása.

Mivel a lisszaboni stratégia megvalósítása a közbenső és az ex post értékelés alapján sem járt sikerrel (nem teljesültek a célok), ezért „új stratégiát” alkottak 2010-ben. Sem az Európa 2020 prioritásai és céljai, sem az annak kifejtését szolgáló 2014–2020-ra vonatkozó közösségi stratégiai keret *nem tartalmaz explicit területi kohéziós célokat*, „térvakságban” szenvednek. „Az Európa 2020 stratégia olyan növekedést hivatott megvalósítani, amely intelligens, azaz amelynek esetében az oktatási, a kutatási és az innovációs beruházások hatékonyabbak, fenntarthatóbbak, mert kulcseleme az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való átállás, és inkluzív, mivel nagy hangsúlyt fektet a munkahelyteremtésre és a szegénység csökkentésére. (...) A stratégia sikeres végrehajtásának érdekében az EU stabil és hatékony gazdasági kormányzási rendszert fejlesztett ki, amely az EU és a tagállamok szakpolitikai intézkedéseinek koordinálására szolgál.” (ec.europa.eu) Az előző programozási ciklus (2007–2013) céljait tartalmazó közösségi stratégiai iránymutatások (a mostani közösségi stratégiai keret elődje – EB 2005) legalább értékelte a területi koncentrációt és kohéziót, a regionális versenyképességet, az európai területi együttműködést, és a lisszaboniasított fő iránymutatások mellett külön fejezetet (5. fejezet) szentelt a *kohéziós politika területi dimenziójának*. Ma az országok specifikus területi adottságai és sajátos törekvései csak a közös célok megvalósításának a módjában és a lokalizációban jelenhetnek meg.

Ma már az Európai Bizottság minden tagállam „sajátosságait” figyelembe véve országspecifikus ajánlásokat is megfogalmaz, melyekben intézkedéseket javasol az országok kormányai számára a következő 18 hónapra. Az értékelés és a javasolt intézkedések alapvetően nem területi célokkal, hanem az államháztartás hiányával, a nagy ellátórendszerek reformjával, a munkahelyteremtéssel, a munkanélküliség visszaszorításával, az innováció erősítésével és a közigazgatási rendszer hatékonyságának a javításával foglalkoznak minden tagállamban. „Nemzeti sajátosságokon” az ezeken a makrogazdasági területeken az EU-elvárásokhoz képest meglévő eltéréseket értik. Tehát nem arról van szó, hogy például egy ország történeti fejlődésének következtében mennyiben igényel sajátos bánásmódot, vagy a területi tőkéjében vagy geopolitikai elhelyezkedésében meglévő előnyök és hátrányok milyen fejlesztési lehetőségeket kínálnak, illetve tesznek szükségessé, hanem általános, „területileg vak” politikai és gazdaságpolitikai elvárások alapján fogalmaznak meg politikai javaslatokat. (Pl. Magyar-

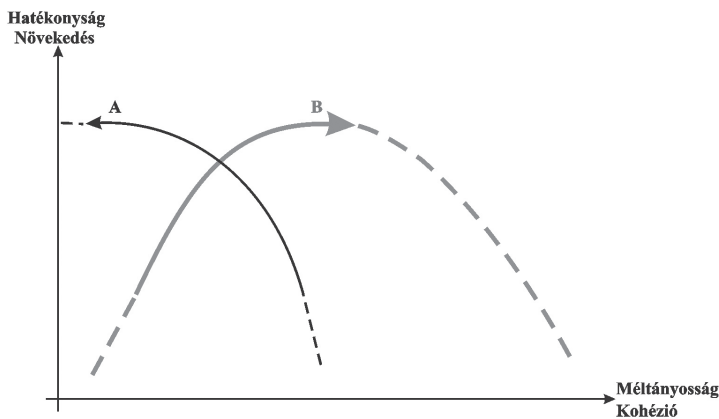
ország esetében a 2014–15-ös országspecifikus ajánlások között a tranzakciós illeték és a különadók mérséklése, a piaci verseny erősítése szerepelt.) Tehát ezek az értékelések és ajánlások nem arra irányulnak, hogy a sajátos területi problémákat (pl. a kelet-európai országokban a cigány népesség integrálása, a „szocialista lakónegyedek” rehabilitálása) orvosolják és például az Európai Strukturális és Beruházási Alapok felhasználásánál ezek „sajátos” figyelmet, külön elbírálást kapjanak.

2014-ben a területi kohézióért felelős főigazgatóság vezetése sem azt fogalmazta már meg, hogy az integráció érdekében a legfőbb kihívás a leszakadó országok/régiók megsegítése, a területi kohézió erősítése, hanem a növekedés és a munkahelyteremtés erősítése: „A regionális politika jelentős felelősséget vállal a célkitűzés elérésében.”; „A kohéziós politika teljes harmonizációja az EU 2020-szal.” (EC 2014) A kohéziós politikát gyakorlatilag az Európa 2020 célok megvalósításának a kizárólagos eszközévé tették és háttérbe szorult a területi kohézió kérdésköre.

Versenyképesség és/vagy területi kohézió

Az Európai Unióban mindig napirenden volt az a kérdés, hogy miként kellene elkölteni az Európai Strukturális és Beruházási Alapok forrásait úgy, hogy az javítsa az egész közösség versenyképességét, serkentse a gazdasági növekedést, de ne nőjenek olyan mértékben a területi különbségek, hogy az már gátját szabja a további fejlődésnek és integrációnak. Az utóbbi időkben megint nagyobb hangot kapott a *klasszikus közgazdasági megközelítés*: ha az uniós támogatásokat a megfelelő kapacitásokkal (magasan képzett munkaerő, jó intézményrendszer, agglomerációs előnyök, kritikus tömeg stb.) rendelkező fejlett centrumtérségekben költik el, az összességében jobban növeli az unió gazdasági teljesítményét, mint ha a kevésbé fejlett perifériákat, az elmaradott régiókat támogatnák. Ha a fejlett országok hosszabb távon finanszírozzák a perifériák nem fenntartható fejlesztéseit, annak jelentős torzító hatásai vannak, és hosszú távon visszavetheti a fejlett térségek fejlődését is (a vitát Fernandez 2011 ismerteti). Különösen válság idején, a magasabb növekedés elérése érdekében a hagyományos stratégiák a gyorsabb és magasabb megtérülést részesítették előnyben, így a fejlett régiókban történő beruházásokat preferálták (Sapir 2003; World Bank 2009). E megközelítést jól tükrözi a lisszaboni folyamat, amely az 1. ábrán, az „A” görbén a nyíl irányába történő elmozdulást jelenti. Fabrizio Barca (2009) baloldali közgazdász javaslata is az, hogy a gazdaságfejlesztésnek ki kell használni az agglomerációs előnyöket, az így megtermelt többletjövedelmet lehet majd egyenletesebben szétteríteni a társadalmi feszültségek elkerülése érdekében.

1. ábra: A hatékonyság és a méltányosság kritériumainak teljesítése közötti kapcsolat
The relationship between performance criteria of efficiency and equity



A Roberto Camagni és Roberta Capello (2015) által összefoglalt álláspont szerint a modern területfejlesztési politika úgy tudja a közösségi beruházások hozamát maximalizálni, ha mindenhol mozgósítja a kihasználatlan erőforrásokat, *mindenhol a lehető leghatékonyabban hasznosítja a területi tőkét*. Így lesz európai szinten az aggregált hatás a legnagyobb. Tehát az egyoldalúan értelmezett place-based szemléletben fogant új kohéziós politika, amelynek csaknem minden „hely” a címzettje, egyszerre kielégíti a hatékonysági és a méltányossági célokat, mindenhol növekedést eredményez. Nem igényel bizonyítást, hogy a fejlett területeken a területi tőke jelentősebb, mint a perifériákon, így *a különböző nagyságú és minőségű belső erőforrásokra építő fejlődés a területi különbségek további növekedését eredményezi*, így nem valósulhat meg a „B” görbe, ez a politika nem javítja egyszerre a növekedést és mérsékli a területi különbségeket.

A Mendez (2013) által összefoglalt érvek szerint a liszaboni stratégia hatékonysági és a kohéziós politika méltányossági céljainak a szembeállítása (dualizmus, trade-off) félreértéseken alapul. Egyrészt, ha a támogatások a szegényebb régiókat célozzák meg, akkor is lehet a fejlesztéspolitika növekedésorientált (hatékonysági kritérium), amely növeli az ott élők lehetőségeit. Másodszer, a hatékonysági és a méltányossági célok kölcsönösen erősíthetik egymást, a negatív trade-off nem általános szabály. Harmadrészt, a nagyobb gazdasági koncentrációval rendelkező fejlett térségek további növekedése sem határtalan.

Az ESPON ET2050 projekt (espon.eu) számításai szerint (Camagni, Capello 2015, 38.) amikor az EU egészében (a nagyvárosi növekedési körzetek – MEGA-k – kivételével) a másod- és harmadrangú városokat fejlesztjük („városi scenárió”), akkor annak számos előnye van. Ez esetben lesz a legmagasabb a várható területi növekedési ütem mind a régi 15, mind az új 12 tagállamban, ekkor használjuk ki legnagyobb mértékben a területi tőkét, elkerüljük a túlzott koncentráció negatív hatásait és széles körben elősegítjük a városi pólusok spill-over hatását. A

projektben résztvevő Gál és Lux (2014, 12.) ennek kapcsán felhívják arra is a figyelmet, hogy a közép-kelet-európai térségben ez a stratégia kockázatot jelent, mert hiányoznak vagy gyengék a másod- és harmadrangú városok. A projekt modellszámítása alapján amikor csak a rurális és periferikus régiókat fejlesztjük („regionális szcenárió”), akkor a régi és az új tagállamokban is alacsonyabb lesz a növekedési ütem. Ez ebben a formában igaz lehet, elfogadom, hogy uniós szinten a „városi szcenárió” kecsgetet a legnagyobb növekedési ütemmel. De ha a fejlesztési forrásokból a fejlett országok/régiók is részesülnek, azaz a kohéziós országok relatíve kevesebbet kapnak, mint az Európai Strukturális és Beruházási Alapok teljes büdzséje, akkor a kohéziós tagállamokban biztosan kisebb lesz a növekedés, mint ha a korábbi gyakorlatnak megfelelően megkapnák a teljes támogatási összeget. A közép-kelet-európai országokban akkor lesz a legmagasabb a növekedési ütem, ha minél nagyobb arányban részesednek az Európai Strukturális és Beruházási Alapok támogatásaiból, és akkor csökkennek a regionális különbségek, ha azokat a fővárosi területeken kívüli várostérségek fejlesztésére fordítják.

Ha elfogadjuk, hogy a fejlett centrumtérségekben az agglomerációs hatások, a külső gazdaságosság és a mérethozadék miatt a tőke megtérülése jobb, mint a perifériákon, akkor ebből az is következik, hogy ezeken a területeken a *fejlesztés piaci alapon is jól működik*. A területi különbségek léte nemcsak azt jelenti, hogy elmaradott régiókban alacsonyabb az életszínvonal, rosszabbak az életkörülmények stb., hanem azt is, hogy nincsenek kihasználva a termelési tényezők, így azok jobb hasznosításából az egész közösség nyer. Az új „place-based” paradigmát úgy is lehetne alkalmazni, a magasabb növekedést és a területi kohézió erősítését úgy lehetne egyszerre maximalizálni, ha a kohéziós támogatásokkal a perifériákon, az elmaradott régiókban segítik elő az erőforrások minél jobb hasznosítását, ezzel e térség versenyképességét erősítenék. Azaz megvalósulhat az 1. ábra „B” szcenáriója, úgy csökkenhetnek a területi különbségek, hogy az uniós szintű növekedés is erősödik.

A kohéziós támogatások az EU GDP-jének kevesebb mint fél százalékát teszik ki (0,36%), így az elfogadható *a területi különbségek mérséklésének társadalmi költségeként*. Ez nem jelent túlzott jövedelemátcsoportosítást, nem jelenti a fejlettebbek „túladoztatását”. *A kevésbé fejlett régiókban történő fejlesztési beruházásokból a centrumok is profitálnak*: a kiegyenlítettebb területi fejlődés növekedési lehetőséget biztosít a centrumokban működő vállalatok számára is, és csökkentheti a centrumtérségeknek nehezedő migrációs nyomást. Sőt, a kevésbé fejlett területeken a megfelelően célzott beruházások (szűk keresztmetszetek oldása, kihasználatlan erőforrások hasznosítása, infrastruktúrák hálózatokba szervezése) még nagyobb arányú növekedést indukálhatnak, mint a már fejlett régiókban. A támogatások hatására nőnek a beruházások és a fogyasztás, ez növeli az adóbevételeket, ami összességében a folyamat fenntarthatóságát segíti. Természetesen a kisebb népsűrűség, az alacsonyabb bázisszint miatt ez kisebb hatással van az uniós átlag növekedésére, de a centrumokban indukált fejlődés ezt is kompenzálhatja.

A centrumtérsegek növekedésének szignifikáns része (a jelentősebb visszaesés elkerülése) a perifériákkal folytatott gazdasági kapcsolatokból ered. A nettó befizető országok a viszonylag kevés összegért „megvásárolják” a növekedési potenciált, a támogatások jelentős arányban visszaáramolnak a centrumterületekre. E „visszaáramlás” és a piac bővülése (keresletteremtés) ellensúlyozza a befizetőseiket. „A kohéziós politika által támogatott beruházásokat főként nyugat-európai cégek (vagy kelet-közép-európai leányvállalataik) valósítják meg, ezért a kereskedelemteremtés és a profitrepatriálás révén jelentős nyereségre tesznek szert. (...) Minden, a visegrádi országok területén elköltött 1 euró után a »régik« tagállamok átlagosan 61 cent hasznot húznak” (Zawistowska hivatkozik Kengyel 2014, 505.). A visegrádi négyeknek nyújtott támogatások több mint fele közvetlen vagy közvetett módon nyereségeként jelenik meg a régi, elsősorban német, francia, osztrák spanyol stb. cégeknél. „Németország, Írország és Luxemburg esetében a visegrádi országokkal szembeni kereskedelemteremtésen keresztül az export-többletből származó nyereségek túllépték az ezen országok által befizetett hozzájárulások mértékét” (Kengyel 2014, 505.).

Konklúzió és vitapontok

Az Európai Unióban a szupranacionális kormányzás erősítésével történő integráció nem jelenti automatikusan a kevésbé fejlett keleti és déli tagállamok társadalmi, gazdasági és területi kohézióját. Ha a centrumot és a perifériát több szempontból (pl. célok, prioritások) egy kormányzás alá vonják és ugyanazon piaci feltételekkel versenyezhetnek a különböző fejlettségű gazdaságok, akkor a regionális különbségek nem mérséklődnek automatikusan. Sőt, az EU 28 tagállamra való bővítése olyan mértékben megnövelte az unió belüli területi különbségeket, hogy az európai kormányzásnak is sokkal flexibilisbbnek és interaktívabbnak kell lennie a területi különbségek mérséklésében (Jachtenfuchs, Kohler-Koch 2004). El kell fogadni és uniós szinten is tudni kell kezelni, hogy a tagállamok belső különbözőségeiből (gazdasági fejlettség, kormányzási struktúra, tagállami preferenciák) eredően más és más fejlesztési stratégia megvalósítására van szükség. Csak a *szubszidiaritás elve alapján működő többszintű kormányzással* képzelhető el, hogy két szuverenitás (EU és nemzetállam) osztozzon ugyanazon állampolgárok és területek irányításán. Nem elég, ha az unió politikai és adminisztratív központjai csupán a szupranacionális kormányzás erősítésével foglalkoznak, és nem kap figyelmet, hogy több területen – a szubszidiaritás követelményének megfelelően – szükséges a nemzeti kormányzás megerősítése is.

Kétségtelen, hogy minden tagállam közös érdeke az unió világgazdasági pozíciójának a megőrzése, a versenyképességének a javítása, de ez több úton érhető el. A már ma is fejlettebb centrumtérsegek további gazdaságélénkítése gyors

eredménnyel kecsegtethet, de ez esetben tovább nőnének a területi különbségek, amelyeknek hosszabb távú „költségei”, negatív externáliái eliminálhatják a rövid távú eredményeket.

A mediterrán és a közép-kelet-európai térség a szolidaritás, a kohéziós támogatások további fenntartásában és e térségekben történő felhasználásában érdekeltek. Az unió gazdasági összeteljesítménye úgy is növelhető lenne, hogy a jelentős növekedési potenciállal rendelkező kevésbé fejlett régiók és a kohéziós országok kapnának csak támogatásokat gazdaságfejlesztésre, a versenyképességük javítására. Ezáltal jelentősebben csökkennének az országok közötti fejlettségbeli különbségek, jobban kihasználnák e területek gazdasági potenciáljait, másrészt a perifériákon megvalósuló fejlesztésekből a centrumtérsegek is jelentősen profitálhatnak. Számolni kell azzal is, hogy a válsággal ugyancsak súlyosan érintett, jelenleg szerény növekedést produkáló fejlett országok (centrumterületek) kormányai – akik döntő befolyással vannak az unió politikájára – elsősorban a saját gazdaságuk élénkítésében érdekeltek, ez a belpolitikai érdekük.

Közép-Kelet-Európában új centrumtérseget kellene kialakítani, ez hozzájárulhatna EUrőpa poliocentrikus térszerkezetének a kialakításához is. De ha a jelenlegi centrum (a legfejlettebb tagállamok) által alakított uniós területi politika mégsem erre a következtetésre jut, akkor a periférikus országoknak maguknak kell e téren a kezdeményezést megtenni.

- A hasonló adottságú és hasonló nemzetközi hatásoknak kitett közép-kelet-európai országoknak össze kell fogniuk annak érdekében, hogy a szolidaritáson alapuló kohéziós politika a továbbiakban is fennmaradjon és elsősorban a kevésbé fejlett országok felzárkóztatását szolgálja. El kell kerülni, hogy 2020 után radikálisan megváltozzon a kevésbé fejlett régiók és tagállamok támogatása.
- A magas szintű FDI-függőséget oldhatja a hazai finanszírozási módok erősítése. Például a bankrendszerben a nemzeti tulajdon részarányát úgy kell növelni, hogy elkerüljék a monopóliumokat, megmaradjon a verseny, és ezek gazdaságfinanszírozását kell erősíteni.
- A periférikus területekről történő elvándorlást csak úgy lehet mérsékelni, ha a munkahelyteremtés mellett a bérek is növekednek. A versenyképesség, a befektetők megtartása érdekében a bérnövekedést ellensúlyozni kell más előnyökkel (pl. közterhek mérséklése, kiszámíthatóság erősítése, magasabban képzett, a munkaadók igényeinek megfelelő munkaerő képzése, az innováció erősítése), illetve a mobilitást piaci eszközökkel „korlátozni” érdemes (pl. a beszállítói hálózatok bővítésével erősíteni lehet a helyben maradási). A külső gazdaságosság javulása hosszabb távon is ide kötheti a vállalatokat.
- A tagállamokon belül koncentrált decentralizációval ki kell terjeszteni a fejlődést a fővárosi régiókon kívüli nagyvárosi területekre. Földrajzi-gazdasági koncentrációkat kell létrehozni az elmaradott régiókon belül.

Ezzel meg kell teremteni a kritikus tömeget az agglomerációs hatások érvényesüléséhez, a külső gazdaságosság növekedéséhez.

- *Decentralizáció a tagállamokra:* A területi, a „place-based”, a „bottom-up” szemlélet és a szubszidiaritás elvének érvényesítése azt követelné meg, hogy a különböző országcsoportok legalább részben maguk határozzák meg a következő ciklus fő prioritásait, céljait, aktuális feladatait. Célszerű lenne megadni a lehetőséget arra, hogy a többéves pénzügyi keret egy részére – a közös célok teljesítése mellett – az országcsoportok maguk alakítsák ki specifikus céljaikat. Lehetőséget kellene biztosítani arra is, hogy a tagállamok indikatív pénzügyi támogatási keretük egy részét a saját preferenciáik alapján szabadon használhassák fel. Ez abban lenne más, mint az 1989-et megelőző rendszer, hogy ezeknek a fejlesztéseknek is meg kellene jelenniük a partnerségi megállapodásokban és az operatív programokban, és a pénz felhasználása az uniós intézményrendszer keretében történhetne. Az egyes tagállamoknak és régióknak saját maguknak kell megtalálniuk a megfelelő politikákat saját fejlődésük számára, „figyelembe véve saját egyéni gazdasági, szociális, környezeti, kulturális és intézményi adottságaikat” (EB 2005, 9.).
- A strukturális és kohéziós támogatásokat nem a fejlett régiókra kell kiterjeszteni, hanem kiemelt támogatást azok a régiók kaphatnának, amelyekben az egy főre jutó GDP nem éri el az EU-átlag 50%-át. (Gyakorlatilag ez az unió 20 legszegényebb régióját érinti.)

Tehát a megfogalmazott javaslat lényege röviden az, hogy növekedésorientáltan csökkentjük a kohéziós országok kevésbé fejlett régióinak a társadalmi-gazdasági elmaradottságát. Figyelembe véve a gazdasági tevékenységek területi koncentrációs trendjét, ezt úgy lehet megvalósítani, hogy olyan területileg koncentrált beavatkozásokat hajtunk végre (tőkehiány mérséklése, policentrikus fejlesztés, koncentráció követelményének teljesítése), amelyek minél nagyobb hatékonysággal hasznosítják a kevésbé fejlett régiók területi tőkét. Csak a jólétben meglévő jelentős területi különbségek mérséklése után lehetséges az unió közös kormányzásának a további elmélyítése.

Köszönetnyilvánítás

Készült a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal – NKFIH K 115870 szerződésszámú kutatás támogatásával.

Irodalom

- Balázs P. (2014): Közeledés vagy távolodás? *Közgazdasági Szemle*, március, 350–362.
- Barca, F. (2009): *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-base approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner of Regional Policy.
- Beck, U. (2005): *Mi a globalizáció?* Belvedere, Szeged
- Borrás-Alomar, S., Christiansen, T., Rodríguez-Pose, A. (1994): Towards a 'Europe of the Regions'? Visions and reality from a critical perspective. *Regional Politics and Policy*, 2., 1–27. <http://doi.org/bkz32m>
- Camagni, R., Capello, R. (2015): Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis. *Regional Science Policy & Practice*. 1., 25–49. <http://doi.org/bhhn>
- Christiansen, T., Jørgensen, K. E., Wiener, A. (eds.) (2000): *The social construction of Europe*. Sage, London
- Cotella, G., Adams, N., Nunes, R. J. (2012): Engaging in European spatial planning: A Central and Eastern European perspective on the territorial cohesion debate. *European Planning Studies*, 7., 1197–1220. <http://doi.org/bhhp>
- EB (2005): Kohéziós politika a növekedés és a foglalkoztatás támogatására: közösségi stratégiai iránymutatások a 2007–2013 közötti időszakra. COM(2005) 0299.
- EC (2000): *The Lisbon European Council – An agenda of economic and social renewal for Europe*. DOC/00/7, 28. CEC, Brussels
- EC (2014): *Regio management plan*. Ref. Ares (2014)160839 – 24/01/2014
- Featherstone, K., Kazamias, G. (2001): Introduction: Southern Europe and the process of "Europeanization". In: Featherstone, K., Kazamias, G. (eds.): *Europeanization and the Southern periphery*. Frank Cass, London, 1–22.
- Fernandez, J. (2011): Why location matters: The terms of a debate. In: OECD: *Regional outlook. Building resilient regions for stronger economies*. OECD, Paris, 167–174.
- Ferry, M., McMaster, I. (2013): Cohesion policy and the evolution of regional policy in Central and Eastern Europe, *Europe-Asia Studies*, 8., 1502–1528. <http://doi.org/bhhq>
- García-Arias, J., Fernández-Huerta, E., Salvado, A. (2013): European periphery crises, international financial markets, and democracy. *The American Journal of Economics and Sociology*, 4., 826–850. <http://doi.org/bhhr>
- Gál, Z., Lux, G. (2014): Territorial scenarios and visions for Central and Eastern Europe. In: *ET2050 Territorial Scenarios and Visions for Europe, Final Report 30/06/2014 Volume 8*. http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_hu.htm (Letöltés: 2016. május 15.)
- http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/ET2050.html (Letöltés: 2016. május 15.)
- Illés I. (2001): Régiók és regionalizáció. *Tér és Társadalom*, 1., 1–23.
- Jachtenfuchs, M., Kohler-Koch, B. (2004): Governance in der Europäischen Union. In: Benz, A. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. VS Verlag, Wiesbaden, 77–101. <http://doi.org/bhhs>
- Juncker, J-C. (2014): Új kezdet Európa számára: a munkahelyteremtés, a növekedés, a méltányosság és a demokratikus változás programja. Politikai iránymutatás a hivatalba lépő következő Európai Bizottság számára. *Nyitóbeszéd az Európai Parlament plenáris ülésén*. http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_hu.pdf#page=5 (Letöltés: 2016. május 15.)
- Kengyel Á. (2014): Az európai uniós tagság mint modernizációs hajtóerő. *Közgazdasági Szemle*, április, 493–508.
- Kohler-Koch, B. (2005): European governance and system integration. *European Governance Papers* (EUROGOV), C-050.
- Krugman, P., Venables, A. (1990): Integration and the competitiveness of peripheral industry. In: Blis, C. J., Braga de Macedo, J. (eds.): *Unity with diversity in the European Community*. Cambridge University Press, Cambridge, 56–75.

- Lux G. (2012): Saját tereikbe zárva? Közép- és Kelet-Európa a regionális tudomány európai integrációjában. In: Rechnitzer J., Rácz Sz. (szerk.): *Dialógus a regionális tudományról*. Széchenyi István Egyetem, Magyar Regionális Tudományi Társaság, Győr, 151–170.
- Mendez, C. (2013): The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative. *Journal of European Public Policy*, 5., 639–659. <http://doi.org/bhht>
- Nölke, A., Vliegenthart, A. (2009): Enlarging the variety of capitalism: The emergence of dependent market economies in East Central Europe. *World Politics*, 4., 670–702. <http://doi.org/b54rvf>
- Sapir, A. (2003): *An agenda for a growing Europe. Making the EU economic system deliver*. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. Brussels
- Taylor, P. J. (1994): The state as container: Territoriality in the modern world system. *Progress in Human Geography*, 2., 151–162. <http://doi.org/fdw9ck>
- Wallerstein, I. (1983): *A modern világgazdasági rendszer kialakulása*. Gondolat Kiadó, Budapest
- World Bank (2009): *World Development Report*. World Bank, Washington