

KITEKINTÉS / OUTLOOK

A regionális politika helyzete és perspektívái¹

The current state of regional policy and its perspectives

ORBÁN ENDRE

ORBÁN Endre: érdemi munkatárs, Alkotmánybíróság, Budapest; o.endrecske@gmail.com

KULCSSZAVAK: regionális politika, többéves pénzügyi keret, EU-bővítés

ABSZTRAKT: A regionális politika több másik területtel fejlődik kölcsönhatásban, ennek fényében a jelen írásnak is multidimenzióanalízis célja. Ez azonosítható a politika jelenlegi helyzetének elemzésével, valamint közép- és hosszú távú perspektíváival. Ennek megfelelően a regionális politika rövid áttekintését a regionális politika jelen idejű eredményességének, illetve problémáinak bemutatása követi. A középtávú elemzés azt vizsgálja, hogy az új költségvetési időszak, a 2014–2020-as többéves pénzügyi keret hogyan kíván válaszolni a regionális politika terén felmerülő kérdésekre. E ponton az elemzés fókuszában a lisszaboni szerződéssel bevezetett intézményi újítások állnak, és kritikailag értelmezem a többéves pénzügyi keretet mint a minden félnek előnyös szerződést. Végül egy hosszú távú kitekintés keretében a dolgozat arra tesz kísérletet, hogy bemutassa az Európai Unió potenciális bővítésének várható hatását a regionális politikára.

Endre ORBÁN: law clerk, Constitutional Court of Hungary, Budapest; o.endrecske@gmail.com

KEYWORDS: regional policy, multi-annual financial framework, EU enlargement

ABSTRACT: The regional policy of the European Union (EU) is interconnected with many other policy areas. Therefore the approach of this paper is multi-dimensional. The three dimensions chosen are: the current state of regional policy itself and its medium and long-term perspectives. First of all, the success of regional policy is assessed as well as the issues arising from it. Then the paper focuses on the current multi-annual financial framework (MFF) which determines the medium-term developments of regional policy and presents new incentives built into the framework which aim to strengthen the efficiency of regional policy. In addition, it is examined how the new institutional arrangements of the European Union introduced by the Lisbon Treaty have changed and shaped the formation of budgetary policy. It is discussed if the so-called net balance perspective of the Member States is sufficient and it is argued that if the MFF were only a so-called zero-sum game then the Member States could never reach Pareto optimality.

Finally, the paper takes a look at the long-term perspectives of regional policy. At this point, the impact of possible further enlargements of the European Union is considered. One of the purposes of this paper is to assess quantitatively their impact on the budget and particularly



on the structural funds of the EU. The analysis aims to respond to a few important questions regarding the hypothetical future of the EU budget. In order to do this, the gross domestic product (GDP) of the potential member states and how it influences the GDP of the EU are analysed. It is shown that only Turkey would create a greater impact in terms of regional policy. Meanwhile, the Western Balkan countries taken individually have only a slight impact on the average GDP of the EU, and only if we aggregate them would their total impact mean a more significant change, but it would still remain similar to the impact of the enlargement of 2007.

Bevezető

Az egységes európai okmány óta az Európai Unió egyik kiemelt célkitűzése a gazdasági és szociális kohézió, a regionális konvergencia elősegítése. Ennek oka többek között integrációs indíttatású, illetve közgazdaságtani megfontolt-ságú. Előbbit a bővítés és/vagy mélyítés vitája értelmezi (Icener, Phinnemore, Papadimitriou 2010), amelyből az utóbbi, a mélyítés nagymértékben függ az unió felzárkóztató képességétől. A regionális politika ugyanis az unió két fő támogatási politikájának egyike, amelynek fontosságát az uniós költségvetés-beli részaránya is megfelelően tükrözi.

A másik lényeges szempont azon új közgazdasági irányzatok sorába illesz-kezik, melyek rendre megkérdőjelezték a neoklasszikus közgazdaságtan elmé-leti formalizmusát.² Ennek egyik hajtása a huszadik század végén a tér fogalmát állította középpontba. A közszolgáltatások és fejlesztések optimális keretét je-lentő régiókhoz több irányból jutott el a közgazdaságtan, melyeket egységesen új gazdaságföldrajznak nevezhetünk (Lengyel, Rechnitzer 2004).

A neoklasszikus iskola tanításai szerint a területi egyenlőtlenségek előbb-utóbb automatikusan, a láthatatlan kéz működése folytán kiegyenlítődnek, mi-vel az alacsonyabb fejlettségű területen olcsóbb munkaerő vonzóbb a befekte-tőknek, így a tőke mozgása kiegyenlíti a különbségeket. E nézettel szemben makro- és mikroszintű kritikák fogalmazódtak meg, az előbbit Paul Krugman, utóbbit Michael Porter neve fémjelzi.

A közgazdaságtan sokáig csupán a versengő vállalatokra és a versengő nemzetgazdaságokra koncentrált, a térbeli koncentráció előnyei csak az '90-es években kerültek a vizsgálatok homlokterébe. Ahogy Krugman fogalmaz, „a tér a közgazdaságtan utolsó feltáratlan határvidéke.” (Lengyel, Rechnitzer 2004, 57.) Míg korábban a verseny szinte kizárólag az állam közötti szintéren zajlott, addig mára egyértelmű a szupranacionális térségek közötti (Kátainé Marosi 2009), valamint az állam alatti régiók és városok közötti versengés is, és ennek kapcsán került előtérbe a „versengő régiók Európája” koncepciója, szemben a korábbi „régiók Európájával” (Pálné Kovács 2010).

Vállalati szempontból a regionális szint azért vált fontossá, mivel a tartós versenyelőnyök térben koncentrálnak. Miközben az információs technológia és az infrastrukturális fejlődés révén sokan azt várták, hogy a távolságok meg-

szűnésével a piac globálissá válik és szereplői szinte bárhol tevékenykedhetnek, úgy tűnik, a tőkebefektetők elsősorban a lokálisan megmutatkozó versenyelőnyök meglétét mérlegelik és csak másodsorban a termelési tényezők költségeit. Ezt nevezik globális-lokális paradoxonnak (Lengyel, Rechnitzer 2004), amely azzal jár együtt, hogy a vállalatok a szabványosított tevékenységeket valóban szívesen viszik a fejletlenebb régiókba, ám a kulcsfontosságú részlegek, a szellemi tevékenységek a fejlett régiókban maradnak; ez egyben rámutat a tudásbázis, a szakképzés jelentőségére is.

Mindeközben a régiók empirikus elemzése ráirányította a figyelmet arra, hogy a területi fejlettségbeli különbségek nem csökkennek automatikusan és állami beavatkozásra van szükség, sőt, uniós szinten az előrehaladó bővítési hullám révén még nagyobb területi egyenlőtlenségek mutatkoznak a tagállamok között. Ezt felismerve az Európai Unió az egységes európai okmány elfogadása óta önálló szakpolitikaként és célként fogalmazza meg a társadalmi és gazdasági kohézió megvalósítását, mely utóbb kiegészült a területi kohézió igényével is (Az Európai Unió működéséről szóló szerződés – a továbbiakban EUMSZ – 174–178. cikk) és önálló bekezdésként jelenik meg az Európai Unióról szóló szerződés célkitűzései között (EUSZ 3. cikk (3) bekezdés).

A régiók jelentőségét emeli ki továbbá a 2000-ben megfogalmazott liszaboni stratégia is (European Council 2000), amely a tudásalapú gazdaság kulcskérdésének tekinti a régiók versenyképességét. E dokumentum azt a célt tűzte ki, hogy 2010 végére az EU váljon a világ legversenyképesebb térségévé.³ Az ebbéli lemaradást már a 2005-ös felülvizsgálatkor észrevételezték, így 2010 végén útjára bocsátották az Európa 2020 programot, amely szintén a versenyképesség erősítését célozza és öt fő célterületet jelöl meg: foglalkoztatás, kutatás-fejlesztés és innováció, éghajlatváltozás és energiahasználat, oktatás, illetve a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni harc (European Commission 2010).

Az említett okokon kívül több további érv is felhozható a meghirdetett regionális politika mellett. Erős érvnek tekinthető, hogy a szociológiai értelemben demokratikus deficittel is küzdő EU-t láthatóvá kell tenni a polgárok számára (Győri 2004). Pozitívumként említhető a partnerség elvének meghonosítása a tagállamokban (Arató, Bartal, Kónya, Nizák 2008, valamint 1083/2006/EK rendelet 11. cikk), amely a fejlesztő állam koncepciójához kapcsolódik, és amelyet a politikatudomány az előíró kormányzattól (government) a partnerségi alapon működő kormányzás (governance) felé való elmozdulásként ír le (Ágh 2011; Pálné Kovács 2001). Kiemelhető továbbá a költségvetési időszakokhoz igazodó hosszú távú tervezés és a hatékonyság mérését célzó értékelés kultúrájának meghonosítása is (Kengyel 2010).

Jól látható, hogy a regionális politika több jelentős témát érint. Ennek fényében a jelen írásnak is multidimenzionális elemzés a célja, amely összhangba hozható a politika jelenlegi helyzetével, valamint közép- és hosszú távú perspektíváival. A regionális politika rövid áttekintését, eredményességének, illetve problémáinak bemutatását egy középtávú elemzés követi annak megvilágításá-

ra, hogy az új költségvetési időszak, a 2014–2020-as többéves pénzügyi keret hogyan kíván válaszolni a regionális politika kérdéseire. Majd egy hosszú távú kitekintés keretében e tanulmány arra tesz kísérletet, hogy bemutassa a potenciális bővítések várható hatásait a regionális politika alakulására. A tanulmány a regionális politika helyzetének és perspektíváinak értékelésével zárul.

A regionális politika jelenlegi helyzete

Az egységes európai okmány elfogadása előtt a regionális politika fejlesztési céljait az Európai Szociális Alap, az Európai Mezőgazdasági és Orientációs Alap, valamint 1975 után az Európai Regionális Fejlesztési Alap szolgálta. A későbbi reform meghatározta a regionális politika négy alapelvét (koncentráció, partnerség, programozás és adicionalitás), illetve öt célkitűzését, mely 1995-ben hatra bővült,⁴ majd 1999-ben háromra szűkült.⁵

A politikára jelentős hatással volt az ibériai bővítés, amely egyrészt abban mutatkozott meg, hogy szembetűnővé vált a centrum és periféria közötti különbség, másrészt a források és a kohéziós politika költségvetésen belüli szerepe megnövekedett. A négy kohéziós tagállam eredményei látványosak voltak: az egy főre jutó portugál GDP az 1960-as szinthez képest, amikor a közösségi átlag 40%-át érte el, 2000-re 75%-ra nőtt. A görög GDP az uniós átlag 43%-áról 69%-ára, a spanyol 57%-áról 81%-ára, az ír 61%-áról 119%-ára növekedett (Iván 2007).

További jelentős lépés volt a Kohéziós Alap létrehozása, mely a gazdasági és monetáris unió megfelelő intézménye lett. A gazdasági integrációt szolgáló közös pénz bevezetésének feltételeit képező maastrichti kritériumokat ugyanis a szegényebb tagállamok nehezen tudták elfogadni, így ezen új támogatási forma létrehozása volt a gazdasági és monetáris unió elfogadásának feltétele.

A regionális politika költségvetési részaránya folyamatosan nőtt, sőt ez alapján ma már a második legnagyobb uniós politikává vált (European Commission 2013a). A 2007 és 2013 közötti programozási keretben a Strukturális Alapok 347 milliárd eurós forrással rendelkeztek. A regionális politikának három célterületét jelölték ki. Az első a konvergenciacél, amelynek jogosultsági körébe az EU átlagos GDP-jének 75%-át el nem érő régiók tartoznak,⁶ kiegészülve néhány phasing out régióval, amelyek GDP-jük alapján korábban támogatásra tarthattak igényt, ám az újabb csatlakozási hullám után az egy főre jutó GDP-jük az átlagos érték 75%-a fölé ugrott. A konvergenciacélra a források 81,54%-a állt rendelkezésre.

A második cél a regionális versenyképesség és a foglalkoztatottság elősegítése, főként a statisztikai hatás következményeként státuszukat elveszített korábbi konvergenciaregiókban, amelyre az alapok 15,95%-át különítették el. A harmadik cél az Európai Területi Együttműködés létrehozása; a forrásokra (az alapok 2,52%-a) a megyei szintet jelentő NUTS 3 régiók pályázhatnak határokon átnyúló, transznacionális és interregionális programokkal.

Látható, hogy míg a szerződéses megfogalmazás szerint egyértelműen a regionális felzárkóztatás lenne a regionális politika célja, már a részcélokon belül is megjelenik a versenyképesség erősítésének igénye. Ennek oka egyrészt, hogy a nettó befizető tagállamok is részesedni szeretnének a Strukturális Alapokból, másrészt az Európai Uniónak globális szerepe növeléséhez szüksége van versenyképességének növelésére, melyben egyértelmű lemaradása van például az Egyesült Államokhoz képest.⁷

A versenyképesség szempontjának egyre erőteljesebb hatása tükröződik a költségvetés szerkezetében is.⁸ Központi jelentőségét bizonyítja az is, hogy a tételkereteket meghatározó és ez által az éves költségvetések tervezése során eljárásai korlátot jelentő többéves pénzügyi perspektíva (multi-annual financial framework) megfelel az uniós célok (Európa 2020 stratégia) pénzügyi vonatkozásának (Mijs, Schout 2012). Más kérdés, hogy mennyiben.⁹

A regionális politika első két célját 2×2-es mátrixba rendezve kimutatható, hogy a politika hogyan hat a versenyképességre¹⁰ és a kohézióra. Az ideális helyzet az, ha mind a versenyképesség, mind a kohézió erősödni tud, de kérdés, hogy lehetséges-e a régiók fejlettségi konvergenciája, miközben versenyképességük növelése a fő cél. Azaz létezik a kohézió-versenyképesség dilemma (Mancha-Navarro, Garrido-Yserte 2008). E kérdéssel foglalkozó kutatások ugyanis azt támasztják alá – ezt főként az újabb bővítési hullám erősítette meg –, hogy létezik a centrum-periféria eloszlás (Nagy 2007). Sőt, miközben a tagállamok aggregált mutatói közelednek az EU 15 illetve a jelenlegi EU 28 átlagához, a tagállamokon belül is újratermelődik a centrum-periféria eloszlás. Egyes régiók valóban „felhúzzák” a tagállamok aggregált mutatóit, azonban a régiók egymáshoz viszonyítva széttartó fejlődést mutatnak. Ezt nevezik trade-off elméletnek, mely kétlépcsős regionális politikával kívánja orvosolni a helyzetet: második szakaszának jogosultjai alapvetően a leszakadó régiók (Frontier Value 2012).

A konvergenciaelemzés megkülönbözteti a szigma és a béta konvergenciát (Czuriga 2009; KSH 2013). Előbbi a széttartó regionális fejlődéshez kapcsolódik, szigma konvergenciáról ugyanis akkor beszélhetünk, amikor egy államon belül az egy főre eső regionális GDP a legszegényebb és a leggazdagabb régióban közeledést mutat. Ehhez képest a béta konvergencia a neoklasszikus logikának megfelelően azt jelöli, hogy a régiók közelednek egy hipotetikus jövőbeli egyensúlyi állapot felé oly módon, hogy az alacsonyabb fejlettségű régiók gyorsabban fejlődnek, mint a gazdagabbak. Belátható, hogy ennek teljesülése nem garantálja a szigma konvergenciát, azaz a GDP-arányosan visszafogottabb növekedés még nem feltétlenül eredményezi a régiók egy főre jutó GDP-jében mutatkozó különbségek csökkenését.

Ami a politika értékelését illeti, az uniós dokumentumokban alkalmazott HERMIN-módszer (European Commission 2004) alapvetően pozitív képet fest a regionális politika eredményességéről. Az uniós beavatkozásnak köszönhetően tagállamonként 5-10% közötti GDP-növekedést jósoltak, a valós adatok azonban nem igazolták ezeket az előrejelzéseket. Az egy főre jutó GDP alapján alapvető-

en nem változott a régiók egymáshoz viszonyított helyzete, a centrum-periféria eloszlás kimutatható a tagállamok között és az egyes tagállamokon belül is. Ennek apropóján beszélhetünk klubkonvergenciáról, ami azt jelenti, hogy nem a centrum és a periféria közeledik egymáshoz, hanem mind a centrum mind a periféria térségén belül kimutatható konvergencia (Frontier Value 2012). Mindemellett kiemelhető a főváros környéki régiók erőteljes fejlődése, miközben a többi térségben nem alakult ki hasonló felívelő pálya, pedig e térségek voltak a regionális politika fő kedvezményezettjei.

Ennek megfelelően Magyarországon is (eltekintve az EU 28 átlagához való felzárkózástól) kimutatható a régiók divergenciája az országos egy főre jutó GDP-ben (1.táblázat): a leggazdagabb és legszegényebb régiók közötti arány jelentősen romlott az 1995-ös állapothoz képest (2. táblázat). Még nagyobb a különbség a főváros és az észak-magyarországi, valamint észak-alföldi régiók között (az egy főre jutó GDP 2009-ben közel négyszeres különbséget mutatott). Sőt, a második leggazdagabb nyugat-dunántúli régió is egyre jobban lemarad a fővároshoz képest. Mivel 2009 után a Közép-magyarországi régió dinamizmusa valamelyest csökkent, így a dunántúli régiókhoz közeledés volt kimutatható a gazdasági teljesítményben.¹¹

A regionális politika sikertelenségére vonatkozóan több kritika is megfogalmazódott, melyek a források elégtelenségét, a túl bürokratikus működést, illetve a célok nem megfelelő kijelölését említik (Lóránd 2010; Rodríguez-Pose, Fratesi 2002). Ez utóbbihoz kapcsolódik a kutatás, fejlesztés és az innováció elhanyagolása, miközben egyértelműen az oktatás, a humán tőke és az innováció azok az elemek, amelyek tőkevonzó képességgel rendelkeznek és hozzájárulhatnak a régiók felemelkedéséhez. Ugyanakkor túlzott hangsúlyt fektetett a

1. táblázat: Az országos átlaghoz (=100) mért GDP-arányok régióként
GDP by region; ratios relative to country average (=100)

Ország(csoport)	A GDP 2,35%-a évente (2009-es adatok szerint), millió euró	Részesedés a Strukturális Alapokból (%)
Törökország	10 362,1	3,180
Albánia	204,8	0,063
Bosznia-Hercegovina	289	0,088
Horvátország	1 073,2	0,33
Macedónia	156,9	0,048
Koszovó	91,9	0,028
Montenegró	70,1	0,021
Szerbia	678,8	0,208
Nyugat Balkán összesen	2 564,7	0,789
Nyugat Balkán Horvátország nélkül	1 491,5	0,458
Strukturális Alapok összesen (2014–2020)	325 000,0	100,000

Adatok forrása: Eurostat.

2. táblázat: Magyarország területegységei közötti fejlettségbeli arányok
Development ratios according to territorial units in Hungary

Vizsgált arány	1995	2002	2009	2011
Leggazdagabb / legszegényebb régió	2,06	2,57	2,80	2,66
Főváros / legszegényebb régió	2,59	3,33	3,82	3,56
Főváros / leggazdagabb régió	1,79	2,05	2,48	2,10

Adatok forrása: <http://www.ksh.hu>.

politika az infrastruktúra fejlesztésére. Az EU közlekedésfejlesztési politikája, amely a transeurópai közlekedési hálózatok kiépítését segítette, szintén a centrum-periféria viszonylatokat erősítette, minthogy ez esetben főként a fejlett csomópontok összekötése a fő cél.

Az eredményes konvergenciának fontos feltétele, hogy képessé tegye a régiókat a fejlődésre, biztosítsa pénzügyi autonómiájukat, amelynek szerepe van abban, hogy a régiók mennyire tudják kihasználni az uniós forrásokat. Jelenleg a régi tagállamok közül csupán Írország a kivétel, ahol a regionális politika messzemenő eredményeket ért el, az újonnan csatlakozók esetében főként a főváros környéki régiók tudtak élni az EU adta lehetőséggel.

Az EU regionális politikáját kritizálókkal szemben a regionális politika hiánya esetén előálló még negatívabb forgatókönyvekre hívják fel a figyelmet a kutatók (Gardiner, Martin, Tyler 2004), illetve bemutatják a regionális politika beavatkozásainak munkahelyteremtő vagy tőkebefektetéseket indukáló eredményeit. Ezek az érvek árnyalhatják a kizárólagosan a konvergencia mint cél és az elért eredmény összevetését vizsgáló hatékonysági szemléletet. Hazai viszonylatban az egyébként is fejlett Közép-magyarországi régióba a regionális politika által vonzott működő tőke elenyésző részarányú, miközben a közel azonos értékű beruházott működő tőke az ország legfejletlenebb térségeiben jelentős, akár tíz százalék körüli részesedést jelent (3. táblázat).

3. táblázat: A regionális politika által indukált beruházások a magyarországi régiókban, 2011. július
Investments generated by Hungarian regional policy, July 2011

Régió	Indukált beruházás (milliárd Ft)	Összberuházáson belüli arány (%)
Dél-Alföld	130,4	9,2
Dél-Dunántúl	72,2	5,7
Észak-Alföld	132,4	8,4
Észak-Magyarország	115,3	9,6
Közép-Dunántúl	123,5	6,6
Közép-Magyarország	145,7	2,1
Nyugat-Dunántúl	100,9	6,6
Országos átlag	117,2	5,2
Konvergenciaregiók átlaga	112,4	7,6

Adatok forrása: <http://www.nfu.hu>.

Költségvetési perspektívák

Az EU regionális politika 2007–2013-as tervezési időszakának végéhez közeledve, 2011-ben az Európai Parlament és az Európai Bizottság is bemutatta javaslatát a következő költségvetési időszakra, 2014–2020-ra vonatkozóan (Bajusz 2012), amelyet módosított az Európai Tanács 2013. februári ülésén elért kompromisszum (European Council 2013), végül 2013 végére sikerült lezárni a többéves pénzügyi kerethez kapcsolódó eljárást (Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete, 2013. december 17.). Mielőtt szemügyre vennénk a regionális politika legfontosabb változásait, szükséges néhány, az uniós költségvetés egészét érintő kérdés megvilágítása.

Az EU költségvetési kerethez kapcsolódó elsődleges szempont annak integrációs lemaradása a monetáris politikához képest. A költségvetés elfogadásához teljes egyetértésre van szükség, ami alapvetően kormányközi jelleget kölcsönöz a költségvetésnek (Cipriani 2007). Emiatt a többéves pénzügyi keret elfogadása olyan alkufolyamatként, az elfogadott jogi aktusok pedig olyan sajátos szerződésként értelmezhetők, amelyben minden félnek jól kell járnia (Tsebelis 2012). Nem meglepő ennek fényében, hogy az uniós büdzsé is alkuk rendszerének tűnik,¹² ami nagymértékben nehezíti az átláthatóságot. A korábbi tervezési időszakot is több mint harminc egyéni kedvezmény tarkította, melyek közül csupán az egyik, de legszembetűnőbb volt a brit visszatérítés (Cipriani 2007; Iván 2007).

Az új eljárásban fontos kiemelni az Európai Parlament megnövekedett szerepét, amely vétójoggal rendelkező szereplőként került a pénzügyi keret kialakításának folyamatába (EUMSZ 312. cikk (2) bekezdés). Ennek folyamánként már nemcsak a tagállamok eltérő kedvezményeit kellett egységes javaslatná gyúrni, hanem az Európai Parlament szempontjait is figyelembe kellett venni. Minél több a vétójoggal rendelkező szereplő egy döntési folyamatban, annál nehezebbé válik bármiféle reformot is megvalósítani (Tsebelis 2012), így az EU költségvetését középtávon meghatározó többéves pénzügyi keret szerkezetére is a stabilitás a jellemző.

A kormányközi jellegből adódó kompromisszumkényszer ugyanakkor olyan következményekkel jár, amit a nettó egyenleg elsőbbségével írhatunk le. A költségvetés bevételeinek több mint 70%-át a tagállamok fedezik,¹³ az egyes tagországok bruttó nemzeti jövedelmének megfelelő arányban.¹⁴ Mindez egyrészt „tagdíjjelleget” kölcsönöz az uniós költségvetéseknek, másrészt meghonosította az ún. *juste retour* (tisztá visszatérítés) szemléletmódját (Iván 2007). Ez utóbbi lényege, hogy a nemzeti költségvetések kiadási oldalán elszámolt tagállami hozzájárulásokat szembeállítják az uniós finanszírozási politikákból (közös agrárpolitika, regionális politika) elnyerhető támogatások mértékével (Gros 2008). A nettó egyenleghez kapcsolódó szemléletet az Európai Bizottság hivatalos statisztikái is intézményesítik, valamint az újonnan csatlakozó tagállamok is szükségszerűen alkalmazzák ezt a megközelítést, hiszen a „jó” nettó egyenleg a

tárgyalások sikereként mutatható fel a hazai polgárok számára (Iván 2007). Ekképpen a rendszerbe kódoltan létezik a nettó befizetők és nettó kedvezményezettek érdekütközése, amely a költségvetési tervezési időszak irányszámait alapjaiban határozza meg.

Ez utóbbit történelmi perspektívába helyezve az uniós költségvetés négy nagy korszaka különíthető el, amelyek közül különösen az Agenda 2000-hez kötődő fordulópontot szükséges kiemelni. A korábbi Delors-csomagok (Delors I. 1988–1992, Delors II. 1993–1999) idején az integrációt mélyítő közösségi politikák elsődlegessége volt a meghatározó, ám a 2004-es bővítési kilátások reális ütemezésével változás következett be. A nettó befizetők „plafont” kívántak szabni az uniós költségvetésnek, ami egyben azt is jelentette, hogy a közösségi politikák további fejlődését a költségvetési keretek determinálták. Ez történt a jelenlegi tervezési ciklus idején is, elegendő csupán David Cameron és más tagállami vezetők közös levelére gondolni (Cameron, Merkel, Sarkozy, Rutte, Kiviniemi 2010).

Érdekes módon ebbe az irányba hat a monetáris politika is, ugyanis a gazdasági és monetáris unió nyomán elfogadott stabilitási és növekedési egyezmény követelményei megfelelő alapot kínálnak az uniós befizetések féken tartására, minthogy azok a nemzeti költségvetések kiadási oldalán jelentkeznek, miközben az uniós támogatások semleges hatással vannak a nemzeti költségvetésekre.

A költségvetés „stabilizálása” azzal is együtt járt, hogy fel kellett oldani a már tag és kedvezményezett tagállamok és a még nem tag, de kedvezményezendő országok közötti látens érdekellentétet. A Spanyolország által vezetett „kohézió barátai” érdekcsoport a 2004-es bővítést követően is igényt tartott a Strukturális Alapok támogatására, ugyanakkor nyilvánvaló volt, hogy azonos költségvetési „plafont” mellett és az újonnan csatlakozó tagállamok részesedése miatt le kell mondanuk korábbi forrásaik számottevő hányadáról. Mindezt számos egyedi alku tette lehetővé, valamint a phasing out régiók („kivezető”, „utó-”) támogatása. Ez utóbbinak egyik fő oka a statisztikai hatás, mely reálkonvergencia nélkül emelte egyik napról a másikra a 75%-os uniós szint fölé a korábbi konvergenciaregiókat (az uniós átlagos GDP 2004-ben 8,8%-kal, majd 2007-ben további 4,3%-kal csökkent) (European Commission 2004).

A nettó befizető tagállamok és a kedvezményezettek érdekeinek harca az új többéves pénzügyi keretek elfogadását is erőteljesen befolyásolta. Mindez annak ellenére történt, hogy a nettó egyenleg egyszerű számtani egyenletként való felfogása és az unióból származó előnyök és hátrányok e szempontra való egyszerűsítése torz képet fest (Iozzo, Micossi, Salvemini 2008). Ez következik azon egyszerű feltevésből is, amely az uniós pénzügyi ciklust egy minden fél által jóváhagyásra szoruló szerződésként értelmezi. A szerződés természetéből adódóan ugyanis minden félnek jól kell járnia az egyezés megkötésével, azaz a megszülető megállapodásnak szükségszerűen Pareto-hatékonynak is kell lennie (Schäfer, Ott 2004). Szűken értelmezve a többéves pénzügyi keretek azonban ezt a követelményt nem elégíthetik ki, hiszen a nettó befizetők nem lehetnek

nyertesei egy ilyen szerződésnek. Ebből pedig csakis az következhet, hogy a nettó befizetők más területeken kompenzálva érezhetik magukat, azaz megéri nekik az többéves pénzügyi keretek között negatív pozícióba kerülni (Pelkmans 2006). Hogy néhány példát említsek: a 2004-es és 2007-es bővítések óriási keresletnövekedést indukáltak a korábbi EU 15 tagállamában, kereskedelmi egyenlegük az újonnan csatlakozókkal látványos pozitívumot mutat (Cipriani 2007), valamint nem lehet eltekinteni a belső piac és a monetáris unió egyéb előnyeitől, például az árfolyamkockázatok és az átváltási költségek kiküszöbölésétől.

Ezzel szemben a nettó egyenleg szemlélete – úgy tűnik – továbbra is meghatározó maradt, ennek fényében az Európai Bizottság sem rukkolt elő jelentős szerkezeti változásokkal a korábbi költségvetési tervezési időszakhoz képest.¹⁵ Vannak azonban a regionális politika szabályozásához kapcsolódóan olyan részletkérdések, melyek a versenyképesség, valamint a politika hatékonyságának növelését célozzák.

Az új pénzügyi ciklus a korábbi három célhoz képest kettőt határoz meg: megmaradt az Európai Területi Együttműködés (Az Európai Parlament és a Tanács 1299/2013/EU rendelete), ellenben összevonták az első két célt, továbbra is különbséget téve a fejlettebb és kevésbé fejlett régiók között.

Mivel kissé csökken a regionális források nagysága (a 336 milliárd euró előirányzat a végső megállapodásban 325 milliárd euróra csökkent), jelentős hangsúlyeltolódások fedezhetők fel a források elosztásában. Míg korábban a konvergenciaregiók (kevesbé fejlett régiók) az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) forrásainak 57,6%-áról rendelkezettek, addig ez az arány az Európai Bizottság javaslata szerint 48,39%-ra, az Európai Tanács állásfoglalásai alapján 50,5%-ra, a végső kompromisszum értelmében pedig 52,45%-ra csökkent. A korábbi phasing in és phasing out régiók 6,81%-os részesedésével szemben bevezették az átmeneti régiók csoportját (a GDP az európai uniós átlag 75 és 90%-a között van), amelynek először a források 11,55%-át, majd az Európai Tanács javaslatai alapján 9,7%-át szánták (Bajusz 2012), a végső egyezés 10,24% lett. Külön kategóriaként jelent meg a 90%-os uniós átlag fölötti versenyképességi régiók köre, melyek részére az átmeneti régióknál is nagyobb keret áll rendelkezésre (az átmeneti régióknak szánt 39 milliárdhoz képest 49,1 milliárd euró).

Érzékeny kérdés és különösen érzékenyen érintette volna Magyarországot az Európai Bizottság által javasolt úgynevezett egységes capping bevezetése, amely 2,5%-ban kívánta maximalizálni a tagállamok GDP-hez viszonyított forráskeretét. Ezt korábban sávosan határozták meg a tagállami bruttó nemzeti jövedelem (GNI) alapján, és Magyarország esetében a plafon 3,524% volt (Hetényi, Modok 2012). A tárgyalások során elért kompromisszum értelmében a capping végül 2,35% lett, viszont azokban az országokban, ahol a reál-GDP növekedése 1%-nál kisebb volt, ott a 2,59%-os szabály érvényesül. Ez a gyakorlatban a balti államokat és Magyarországot hozta kedvezőbb helyzetbe.

A versenyképesség meghatározó szempontja jelenik meg az Európa 2020 stratégia céljaiban,¹⁶ e célok listája ugyanis többé-kevésbé a versenyképességi

stratégia céljainak ismétlése. A tagállami pályázatoknak ezekhez a célokhoz kell igazodniuk, ami egyes értékelések szerint a regionális szükségletek háttérbe szorítását jelenti (Juhász 2012; Pelkmans 2006).

A hatékonyság szempontjával kapcsolatban az új tervezési időszak programjának elfogadását megelőzte a korábbi időszak értékelése, amelyben a regionális politikához kapcsolódó „örök kérdések” is előkerültek: vajon ez a politika csupán az uniós szinten megvalósuló redisztribúciót vagy a hosszú távú befektetési célokat szolgálja (vö. Iozzo, Micossi, Salvemini 2008); meddig szükséges vagy érdemes finanszírozni egy régiót, ha az több költségvetési ciklus után sem képes felzárkózni az uniós átlag szintjére; illetve mennyire volt eredményes a korábbi pénzügyi ciklus (European Commission 2013b).

Különösen az utóbbi kérdéshez kapcsolódó teljesítménymérés tekinthető neuralgikus pontnak a regionális politikában. Erre a szempontra csak 1988 után kezdtek figyelni, a standardizált mutatók pedig csak jóval később alakultak ki. Az értékelést nehezítette az adatok hitelességének kérdése, illetve a túlságosan tág célok megfogalmazása, amelyek alapján nehéz volt komoly következtetéseket levonni (Bachtler, Mendez, Kah 2013). Később sikerült néhány ösztönzőt is beépíteni a regionális politika szabályozásába. Ilyennek tekinthető a több értékelési fázis bevezetése, a stratégiai jelentések készítésének előírása, továbbá az ún. n+2 szabály bevezetése. Az utóbbi azonban azzal is együtt járt, hogy gyakran a határidők teljesítése és nem a policycélok váltak elsődleges szemponttá, azaz a pénzügyi források lehívása (abszorpció) megelőzte a hatékony felhasználást.

A regionális politika sikerességének nehéz mérhetőségét jól példázzák az egymásnak ellentmondó közgazdaságtani kutatások is (Bachtler, Mendez, Kah 2013), amelyek ráirányították a figyelmet a teljesítménymérés módszertani buktatóira. Mindezek fényében az Európai Bizottság az új pénzügyi ciklusban meghirdette az eredményekre történő fókuszálás elsődlegességét.

E célkitűzés részeként összevonták és egységes stratégiai iránymutatás alá helyezték az Európai Strukturális és Beruházási Alapokon keresztül a korábbi három különálló alapot, valamint a mezőgazdasági és a halászati alapot is (Hetényi 2012). A hatékony forrásfelhasználást finanszírozási megkötések előírásával igyekeztek megteremteni (Juhász 2012).

Megerősítették a felüyleti rendszert, azaz az Európai Bizottság szerepét. A tagállamoknak 2018-ban és (az újabb n+3 szabály szerint) 2023-ban is jelentést kell készíteniük programjaik alakulásáról, és számszerűsített mutatókkal kell bizonyítaniuk, hogy a regionális politika forrásait hatékonyan használják fel (Juhász 2012). A középpontban az eredményességmérési keret áll, melynek ketős jelentősége van, bevezettek ugyanis egy pozitív és egy negatív ösztönzőt. Az utóbbi lényege a makrokondíciók miatti korlátozás mindegyik pénzügyi alapra vonatkozóan (már a korábbi időszakban is bírságolták az eurózónatagokat és a Kohéziós Alapok esetében be is vezették ezt a korlátozást). Ez azt jelenti, hogy amennyiben egy tagállam nem teljesíti az elvárt makrogazdasági mutatókat,

illetve nem tesz eleget a túlzottdeficit-eljárásban megfogalmazott ajánlásoknak, befagyasztják a strukturális forrásaikat – nemcsak a kötelezettségvállalásokat, hanem a kifizetéseket is (Banai, Novotny 2012). A negatív ösztönzőt tovább erősíti, hogy a kötelezettségvállalások tekintetében a rendszer szinte automatikusan működik: a bizottsági javaslat életbe lépését csak az Európai Tanács elentétes minősített döntése akadályozhatja meg.

A hatékonyság előmozdítását célzó pozitív ösztönzés érdekében pedig 6%-os eredményességi tartalékot képeznek. Így a tagállamok csak a rendelkezésükre álló források 94%-ára készíthetnek programokat, és a fennmaradó 6%-ot akkor és azokra a kitűzött részcélokra használhatják fel, amelyek a 2018-as jelentések szerint eredményesen teljesültek.

Bővítési perspektívák

2004 és 2007 után nem került le a napirendről az EU további bővítése, ugyanakkor a belső integráció és a bővítés körüli diskurzus újabb – elsősorban a világválság és az azt követő belső gazdasági problémák miatti – szempontokkal gazdagodott (Kavas, Kavas 2012). Ennek következtében a távoli tervezés homálya fedte el a horvát csatlakozás utáni további lépéseket (Balázs 2014). Az EU ugyanakkor továbbra is tárgyal más európai országokkal, így megkülönböztethetjük a jelölt (Törökország, Szerbia, Montenegró, Macedónia – ebbe a körbe tartozott Izland is a csatlakozási kérelem visszavonásáig) és a potenciális jelölt (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó) státusszal rendelkező országok csoportját.

A legutóbbi bővítés után felmerült a szakirodalomban a bővítés kiféradásának koncepciója (Serbos 2008), melynek fókuszában az EU abszorpció, illetve integrációs kapacitása áll (Euractiv 2006). A csatlakozási feltételeket a koppenhágai kritériumok is rögzítik, amelynek dokumentumában nemcsak a jövőbeni tagállamokkal szembeni elvárások jelennek meg, hanem az unió „készenállása”, ha úgy tetszik, befogadóképessége is (European Council 1993).

A következő költségvetési tervezési időszakban az Európai Bizottság javaslata sem számolt újabb bővítésekkel, ennek megfelelően az EU-tagságra aspiráló országok az előcsatlakozás forrásait igényelhetik.¹⁷ Ennek ellenére, és a távlati bővítési célokkal összhangban, érdemes figyelembe venni egy következő bővítési hullám potenciális következményeit, hiszen azok jelentősen hathatnak a regionális politika alakulására is. Ugyanis valamennyi tagjelölt ország egy főre eső GDP-adata messze elmarad az uniós átlagtól, így nettó kedvezményezett tagállamokká válnának, és régióik konvergenciaregiókként a Strukturális Alapok számottevő részére tarthatnának igényt.

Ahogy az a 4. táblázatban is látható, a csatlakozni kívánó államok között nagyok a különbségek, így vélhetően ezzel magyarázható az EU új megközelí-

4. táblázat: Az uniós átlaghoz mért egy főre jutó GDP a csatlakozni kívánó államokban és néhány jelenlegi tagállamban
GDP per capita in the candidate and potential candidate countries in relation to the EU average and some current EU members

Ország(csoport)	Egy főre jutó GDP (vásárlóerő-paritáson), 2001 (%)	Egy főre jutó GDP (vásárlóerő-paritáson), 2011 (%)
EU 27	100	100
EU 15	115	110
Svédország	128	126
Hollandia	134	131
Spanyolország	98	99
Magyarország	58	66
Lengyelország	47	65
Románia	28	49
Bulgária	30	45
Horvátország	51	61
Törökország	37	52
Szerbia		35
Montenegró		43
Macedónia		36
Albánia		31
Bosznia-Hercegovina		29

Adatok forrása: Eurostat.

tése, hogy a korábbi csoportos bővítésekkel szemben (az 1981-es görög csatlakozás kivételével) csak Horvátország csatlakozását támogatták. Az is tény, hogy nem mindegyik csatlakozni szándékozó államban jött létre a NUTS-rendszer szerinti területi beosztás,¹⁸ amely azt is mutatja, hogy egyes országok közelebb állnak az EU-ba való belépéshez, míg mások távolabb vannak tőle.

Ezen országok csatlakozása körül még sok a kérdőjel, melyek túlmutatnak a közösségi vívmányok átvételének kérdéskörén. Elegendő csupán a Törökországhoz kapcsolódó biztonságpolitikai, földrajzi vagy kulturális jellegű fenntartásokra, illetve a „ciprusi problémára” gondolni (Ibryamova 2006; Hughes 2004; de Vreese, van der Burg, Hobolt 2012), vagy a Nyugat-Balkán országainak gyenge állami struktúrájára, melyek közül különösen kiemelkedik Koszovó és Bosznia-Hercegovina esete (Jospovic 2010).

A távlati feltételezéseket nehezíti, hogy nem tudhatjuk például, milyen költségvetési szabályok lesznek hatályban, amikor ezen országok csatlakozhatnak az Európai Unióhoz. E ponton csupán egy – a korábbi bővítések fényében jelentős – tényre szükséges felhívni a figyelmet, amely nem lesz megkerülhető szempont a regionális politikában sem: ezen országok csatlakozása esetében is jelentős statisztikai hatással szükséges számolni (5. táblázat). Az uniós átlag várható GDP-visszaesése (a maga bizonytalansági faktoraival) párhuzamba állítható a 2004-es és a 2007-es bő-

5. táblázat: Az egyes csatlakozni kívánó országok hatása az EU GDP-átlagára (2009-es adatok szerint)
Impact of potential member states on the average GDP level of the EU (based on 2009 data)

Ország(csoport)	Népesség (ezer fő, 2009)	GDP (millió euró, 2009)	Egy főre jutó GDP (euró)	Egy főre jutó GDP (EU 27 = 100)
EU 27	499 786,90	11 751 517,20	23 513	100,00
EU 27 + Horvátország	504 221,90	11 797 186,08	23 396	99,5
Albánia	3 184,70	8 715,88	2 736	11,63
Bosznia-Hercegovina	3 844,48	12 297,00	3 198	13,60
Horvátország	4 435,06	45 668,88	10 297	43,79
Macedónia	2 048,62	6 676,70	3 259	13,86
Kosзовó	2 180,69	3 912,40	1 794	7,62
Montenegró	630,03	2 981,00	4 731	20,12
Szerbia	7 365,51	28 883,40	3 921	16,67
Nyugat-Balkán	23 689,09	109 135,26	4 606	19,58
Nyugat-Balkán Horvátország nélkül	19 254,03	63 466,38	3 296	14,01
EU 28 + Nyugat-Balkán	523 475,95	11 860 652,46	22 657	96,35
Törökország	71 517,10	440 942,23	6 165	26,21
EU 28 + Törökország	575 739,02	12 238 128,31	21 256	90,4

Adatok forrása: Eurostat.

vítési körök következményeivel. Ebben a helyzetben Törökország egymaga okozza a 2004-es csatlakozással összevethető makrogazdasági hatást, a Nyugat-Balkán országai pedig Bulgária és Románia hatásszintjét érik el (European Council 2013).

Ennek az összesen körülbelül 12%-os csökkenésnek a GDP-átlagban azonban olyan következményei lehetnek, hogy a jelenleg 75%-os küszöb alatt álló régiók az átmeneti régiók csoportjába kerülhetnek,¹⁹ valamint a jelenleg oda sorolt régiók onnan kikerülnek.²⁰ Fontos szempont ez, hiszen a jelenlegi keretek között a nettó befizető Franciaország, Németország és az Egyesült Királyság több régiója tartozik az átmeneti régiók közé, amely szerepet az új számok alapján cseh, görög és olasz régiók vennék át. Mindez elvezethet többek között a Strukturális Alapok újrászabályozásához, illetve a források átcsoportosításához.

Ami a támogatások mértékét illeti, a 2,35%-os capping szabállyal számolva az újonnan csatlakozó országok változó mértékű támogatásra lennének jogosultak. Így (a többéves pénzügyi keret teljes időtartamára vetítve) a tagság elnyerése esetén a relatíve kis GDP-vel és kevés lakossággal rendelkező Nyugat-Balkán országai a jelenlegi kohéziós keretnek csupán kb. 3%-ára tarthatnának igényt, ám Törökország majdhogynem a források negyedére, azaz a várható GDP-növekedés mértékének függvényében a források 22-24%-ára (6. táblázat).²¹

6. táblázat: A potenciális tagállamok hozzávetőleges részesedése a Strukturális Alapokból
Estimated share of Structural Funds for potential member states

Ország(csoport)	A GDP 2,35%-a évente (2009-es adatok szerint), millió euró	Részesedés a Strukturális Alapokból (%)
Törökország	10 362,1	3,180
Albánia	204,8	0,063
Bosznia-Hercegovina	289,0	0,088
Horvátország	1 073,2	0,330
Macedónia	156,9	0,048
Koszovó	91,9	0,028
Montenegró	70,1	0,021
Szerbia	678,8	0,208
Nyugat Balkán összesen	2 564,7	0,789
Nyugat Balkán Horvátország nélkül	1 491,5	0,458
<i>Strukturális Alapok összesen (2014-2020)</i>	<i>325 000,0</i>	<i>100,000</i>

Adatok forrása: Eurostat.

Záró megjegyzések

A regionális politikában a belső kohéziós megfontolásokon túl a versenyképesség, az uniós költségvetési politika intézményi kérdései, valamint a bővítési politika szempontjai is jelentős szerepet játszanak rövid, közép- és hosszú távon egyaránt.

Miközben kézenfekvőnek tűnhet leegyszerűsíteni a kérdést a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek érdekonfliktusára, nyilvánvaló, hogy a Strukturális Alapok nem csupán újraelosztásként értékelhetők, hanem olyan befektetésként, melyek a lemaradó területek kínálati oldalát és egyben tökevonzó képességét hivatottak megerősíteni, és hatásuk visszamutat a befektető gazdagabb tagállamok irányába. Ahogy az angol iskola képviselői mondanák, olyan érték megvalósulását teszi lehetővé ez a politika, amely e nélkül nem jöhetne létre (Gazdag 1997).

Amennyiben a költségvetést pusztán a tagállamok zéró összegű játékaiként személjük, kérdéses lehet, vajon ki az a szereplő, aki az uniós összérdekeket tartja szem előtt. Ebből a szempontból jó irányú lépésnek tűnik, hogy a lisszaboni szerződés beemelte az Európai Unió joganyagába a többéves pénzügyi keretet (EUMSZ 312. cikk), amelynek elfogadásához szükség van az Európai Parlament jóváhagyására is. Hasonló előrelépés lehetne, ha a többéves pénzügyi keret időszaka az Európai Parlament, illetve az Európai Bizottság működési idejével esne egybe, amit egyébként lehetővé tesz az Európai Unió működéséről szóló szerződés is, hiszen az minimum öt évben határozza meg a többéves pénzügyi keret hosszát. A jelenlegi felállásban az alkuk rendszere továbbél,

ezért jöhetett létre az „átmeneti régiók” csoportja, és emiatt történhettek hangsúlyeltolódások a célokhoz rendelt összegekben is.

A regionális politika sikertelenségéről több kritika is megfogalmazódott, melyek a források elégtelenségét, a túl bürokratikus működést, illetve a célok nem megfelelő kijelölését említik (Lóránd 2010; Rodríguez-Pose, Fratesi 2002). Ez utóbbihoz kapcsolódik a kutatás, fejlesztés és az innováció elhanyagolása, miközben egyértelműen az oktatás, a humán tőke és az innováció azok az elemek, amelyek tőkevonzó képességgel rendelkeznek és hozzájárulhatnak a régiók felemelkedéséhez. Ugyanakkor túlzott hangsúlyt fektetett a politika az infrastruktúra fejlesztésébe. Az EU közlekedésfejlesztési politikája, amely a transzeurópai közlekedési hálózatok kiépítését segítette, a centrum-periféria viszonylatokat erősítette.

Nem tagadva, hogy a politika működési mechanizmusa lehetne hatékonyabb, valamint azt sem, hogy a globális verseny az EU-t is rákényszeríti politikáinak és céljainak összehangolására, fontos hangsúlyozni az alkalmazkodás jelentőségét, mely a kihívások ismeretében képes újrafogalmazni a válaszokat a politika eszköztárában (Bachtler, Mendez, Kah 2013). Ugyanakkor figyelemmel kell lenni a tagállami intézményi feltételek és a bürokráciák reakciójára, hogy azok mennyiben tartják szem előtt az új hatékonysági, illetve eredményességi szempontok érvényre juttatását. A regionális politika működését principle-agent (fő ügynök) problémaként értelmezem, hiszen az uniós célkitűzéseket a tagállami bürokráciáknak kell végrehajtaniuk, ami felveti az érdekösszeütközések, valamint az információs aszimmetria kezelésének szükségességét, és ezzel az ellenőrzési mechanizmus hatékonyságának kérdését is.

A bővítéssel összefüggésben utalni kell arra a 2012-ben napvilágot látott dokumentumra, amely – a hosszan elhúzódó euróválság és annak kezelése miatt – hangsúlyosan nem említi a bővítés témáját, csupán annak elvi lehetőségét veti fel (Future of Europe Group 2012). Mindazonáltal a potenciális jövőbeli bővítések párhuzamba állíthatók a 2004-es és a 2007-es bővítési körökkel: Törökország hatása megfelel a 2004-ben csatlakozott államok által összességében okozott makrogazdasági hatásnak, és a Nyugat-Balkán országai Bulgária és Románia hatásszintjét érnék el. A statisztikai hatások várhatóan bekövetkező hatására, különös tekintettel a források eloszlására, mindenképpen figyelni kell.

Jegyzetek

- 1 Jelen írás két megelőző szövegre épül: Orbán E. (2013): Hatékonyság és regionalizáció. In: Katona K., Szalai Á. (szerk.): *Hatékonyság-e a magyar jog?* Pázmány Press, Budapest, 133–151.; Orbán E. (2014): EU budget and common policies. Regional policy: What's next? In: Balázs P. (ed.) *A European Union with 36 members? Perspectives and risks*. Central European University Press, Budapest, 111–137.

- 2 Ilyen kritikai irányzatként említhető például az új intézményi közgazdaságtan, illetve a viselkedési közgazdaságtan. Áttekintésükhöz lásd: Klein (2000), illetve Szalai (2013).
- 3 Látni kell azonban azt, hogy a méltányolandó cél teljesüléséért felelős kutatás-fejlesztésre az EU körülbőlül 1 százalékkal kevesebb hányadát költi amerikai versenytársánál, egyébként is mintegy 50%-kal kisebb GDP-jéből (Kengyel 2010).
- 4 1. A közösségi átlag 75%-át el nem érő régiók, 2. Hanyagolt ipari régiók, 3. Tartós munkanélküliség elleni küzdelem, 4. Munkavállalóknak a gazdasági változásokhoz való alkalmazkodási képességének elősegítése, 5. A közös mezőgazdasági politika reformja, 6. Alacsony népsűrűségű területek fejlesztése.
- 5 1. A közösségi átlag 75%-át el nem érő régiók támogatása, 2. A strukturális nehézségekkel küzdő területek felzárkóztatása, 3. Emberi erőforrások fejlesztése.
- 6 Összesen 99 ilyen régió van, ahol a lakosság 35%-a él. A 2004. évi és a 2007-es bővítések nyomán a 73 milliós 75% alatti régióban élő lakosság száma 153 millióra nőtt (Iván 2007).
- 7 Az ezen a téren jelentkező megkésettiséget észlelve az EU a hetvenes években útjára indította kutatás-fejlesztési programját, mely ma már szorosan összefügg a kohéziós politikával is. A 2007–2013-as időszakban már az EU a kutatás-fejlesztésre kötelező forráselkülönítést írt elő (ún. earmarking tételek) (Mikita 2009).
- 8 Szemantikailag árulkodó jel e tekintetben, hogy a 2007–2013-as költségvetési tervezési időszak óta a pénzügyi perspektíva első fejezete a versenyképesség és kohézió, míg a korábban vezető mezőgazdasági rész a második helyre szorult.
- 9 A 2007–2013-as pénzügyi keret kiadási oldala egy bizottsági jelentés szerint csupán 43%-ban szolgálta az Európa 2020 stratégia céljait (Tarschys, Ferrer 2012).
- 10 Ha az EU, illetve a régiók versenyképességét vizsgáljuk, látható, hogy ez a fogalom igen képlékeny és sok összetevőből áll. Különbő jelentések összegzik a Világgazdasági Fórumnál, a Világbanknál, az International Institute for Management Developmentnél és más szervezeteknél. Kiemelhető azonban az egységes versenyképesség fogalma, melyet az unió regionális jelentései is használnak. Ez két tényezőt hangsúlyoz: a jövedelmet és a foglalkoztatottságot. Az egy lakosra jutó GDP pedig felbontható a munkatermelékenység, a foglalkoztatottsági ráta és a munkaképes emberek arányának szorzatára, mely utóbbi a regionális politika által nem befolyásolható tényező, így attól eltekinthetünk. Az ennek nyomán a Lengyel Imre által felvázolt piramismoddell további összefüggésekre is rámutat, jelesül arra, hogy az „alapkategóriákat” (jövedelem, munkatermelékenység, foglalkoztatottság) milyen „alaptényezők” (kutatás-fejlesztés, infrastruktúra és humán tőke, külföldi befektetések, kis- és középvállalatok, intézményi és társadalmi tőke) és „sikerességi faktorok” (gazdasági szerkezet, innovációs kultúra, elérhetőség, a munkaerő felkészültsége, társadalmi szerkezet, döntési központok, a környezet minősége és a régió társadalmi kohéziója) befolyásolják (European Commission 1999; Lengyel 2000).
- 11 A dunántúli régiók 2011-es adataiban kiemelt szerepe van a jármű-, gyógyszer-, valamint a gumi-, műanyagtermék-gyártásnak (KSH 2013).
- 12 Az integrációt leíró elméletek közül a Hoffmann nevéhez fűződő kormányközi iskola zéró összegű játéknak tekinti az uniót, melynek lényege, hogy egyes tagállamok mint biliárdgolyók ütköznek és bizonyos pontokon feladják elképzeléseiket cserébe más sikerekért, melyekről viszont másoknak kell lemondaniuk (Kende, Szűcs, Jeney 2007).
- 13 A bevételi oldal azért jelentős, mivel az uniós költségvetés a nemzeti költségvetésekkel szemben a költségvetési egyensúly elvén alapszik, vagyis nem lehet deficitese (Iván 2007).
- 14 Bár az EUMSZ szerint az unió összes kiadását saját forrásból kell finanszírozni, valódi, „hagyományos” saját forrást csupán a közös kereskedelmi politikából származó vámok, a mezőgazdasági leföldözések és a cukorilletékek képeznek, melyek bevételoldali részesedése folyamatosan csökken. Míg 1996-ban arányuk 20% körül volt, ez 2005-re alig több mint 10%. Ezzel szemben a GNI-alapú tagállami hozzájárulás mértéke elérte a 71,2%-ot 2010-ben. (Mijis, Schout 2012)
- 15 Fontos ugyanakkor megemlíteni az integrációt leíró elméletek közül a Lindberg és Haas nevéhez fűződő neofunkcionalizmust (Kende, Szűcs, Jeney 2007), amely kifejtette a válságokon keresztüli fejlődés és a bezáródás koncepcióját, hiszen a bizottsági javaslatnak két olyan integrációmilyítés irányába ható eleme is van, melyek az euróválság nyomán kerültek előtérbe. Ilyen a Strukturális Alapok szankcionálási eszközként való használata, valamint a pénzügyi tranzakciós adó ötlete.

- 16 Ezek: 1. A kutatás, technológiai fejlesztés és innováció erősítése. 2. Az információs és kommunikációs technológiák hozzáférhetőségének, használatának és minőségének javítása. 3. A kis- és középvállalkozások, a mezőgazdasági (az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap esetében) valamint a halászati és az akvakultúra-ágazat (az Európai Tengerügyi és Halászati Alap esetében) a versenyképesség javítása. 4. Az alacsony széndioxid kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban. 5. Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés ügyének támogatása. 6. A környezetvédelem és az erőforrás-hatékonyság propagálása. 7. A fenntartható szállítás támogatása és a kapacitáshiányok megszüntetése a főbb hálózati infrastruktúrákban. 8. A foglalkoztatás előmozdítása és a munkaerő mobilitásának támogatása. 9. A társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység elleni küzdelem. 10. Beruházások az oktatás, készségfejlesztés és élethosszig tartó tanulás területén. 11. Az intézményi kapacitás javítása és hatékony közigazgatás.
- 17 Az Instrument for Pre-Accession Assistance keretében a 2014–2020-as tervezési időszakra 14,1 milliárd eurót irányzott elő a Bizottság javaslata (European Commission 2011).
- 18 Horvátországnak 3 NUTS 2 szintű régiója van, Izlandnak 1, Törökországnak 26, Montenegrónak és Macedóniának 1-1 (de még folyamatban van az egyeztetési eljárás), valamint Albániának 3.
- 19 Ilyen, jelenleg a 75%-os szint alatt elhelyezkedő régiók kódjai: EL11, EL12, EL14, EL41, ES43, FR92, ITF4, ITF5, ITF6, ITG1, PT18, PT20, SIO1, SK02, UKK3.
- 20 Az átmeneti régiók kategóriájának várható tagjai 2014 után Eurostat-kódok szerint: BE32, BE33, BE34, BE35; DE41, DE80, DE93, DED1, DED2, DED3, DEE0, DEG0; EL13, EL22, EL24, EL25, EL41, EL43; ES41, ES61, ES62, ES64, ES70; FR22, FR84, FR30, FR41, FR43, FR53, FR63, FR72, FR81; ITF1, ITF2, ITG2; MT00; AT11; FI13; UKC2, UKD1, UKD4, UKD5, UKE1, UKE3, UKF3, UKG2, UKH3, UKK4, UKM6, UKN0; HR01.
- 21 Ez a mérték párhuzamba állítható az 1987-es helyzettel, mikor a dél-európai országok és Írország a támogatások 35%-ára voltak jogosultak, noha a Közösség népességének csupán 19%-át adták, és csak 7,7%-kal járultak hozzá a közösségi forrásokhoz (Iván 2007).

Irodalom

- Ágh A. (2011): A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. *Politikatudományi Szemle*, 1., 31–48.
- Arató K., Bartal A. M., Kónya M., Nizák P. (2008): *Az Európai Unió strukturális alapjai és a partnerség elve Magyarországon*. Rejtjel Kiadó, Budapest
- Bachtler, J., Mendez, C., Kah, S. (2013): Reflections on the performance of cohesion policy. In: Pálné Kovács I., Scott, J., Gál Z. (eds.): *Territorial cohesion in Europe*. Institute for Regional Studies, Pécs, 59–72.
- Bajusz A. (2012): Az Európai Parlament és az Európai Bizottság többéves pénzügyi keretre tett javaslatának bemutatása. *Európai Tükör*, 1., 5–13.
- Banai P. B., Novotny G. (2012): Makrogazdasági feltételrendszer – azonos mérce? Szempontok az Európai Bizottság javaslatának értékeléséhez. *Európai Tükör*, 1., 98–107.
- Cameron, D., Merkel, A., Sarkozy, N., Rutte, M., Kiviniemi, M. (2010): *Letter from David Cameron, Angela Merkel, Nicolas Sarkozy, Mark Rutte, Mari Kiviniemi to President of European Commission*. <http://www.number10.gov.uk/news/letter-to-president-of-european-commission/> (Letöltés: 2012. augusztus 27.)
- Cipriani, G. (2007): *Rethinking the EU budget. Three unavoidable reforms*. CEPS, Brussels
- Czuriga E. (2009): A portugál régiók konvergenciája az Európai Unió strukturális támogatásainak tükrében. *Európai Tükör*, 4., 99–112.
- Euractiv (2006): *From 'absorption' to 'integration capacity'*. <http://www.euractiv.com/enlargement/absorption-integration-capacity/article-159550> (Letöltés: 2012. szeptember 10.)
- European Commission (1999): *Sixth periodic report on the social and economic situation and development of regions in the European Union*. Brussels http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/irmo_en.pdf (Letöltés: 2012. október 1.)

- European Commission (2004): *Growing regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*. Brussels http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_en.pdf (Letöltés: 2012. szeptember 10.)
- European Commission (2010): *EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF> (Letöltés: 2014. május 5.)
- European Commission (2011): Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the instrument for pre-accession assistance (IPA II). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0838:FIN:EN:PDF> (Letöltés: 2013. szeptember 10.)
- European Commission (2013a): *Cohesion policy: Strategic report 2013 on programme implementation 2007-2013*. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2013) 210 final. Brussels http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/doc/strategic_report/2013/strat_report_2013_en.pdf (Letöltés: 2014. február 20.)
- European Commission (2013b): *Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014. The Figures*. http://ec.europa.eu/budget/news/article_en.cfm?id=201401281520 (Letöltés: 2014. április 20.)
- European Council (1993): *Conclusions of the presidency*. Koppenhága. http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/abc/72921_en.pdf (Letöltés: 2012. július 30.)
- European Council (2000): *Presidency consultations*. Lisbon. <http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/DESC/2000%20LISBON%20EUROPAN%20COUCIL%2023%20AND%2024%20MARCH.pdf> (Letöltés: 2012. augusztus 10.)
- European Council (2013): *Következtetések (Többéves pénzügyi keret 2014-2020)*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/135373.pdf (Letöltés: 2013. április 28.)
- Eurostat (2011): *Regional Yearbook*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-11-001-07/EN/KS-HA-11-001-07-EN.PDF (Letöltés: 2013. május 10.)
- Eurostat: *GDP by NUTS2 regions*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?table=&pcode=tgs00006&language=en> (Letöltés: 2012. augusztus 10.)
- Frontier Value (2012): *Európa, régiók, konvergencia: a regionális politika lehetőségei és eredményei az EU-ban*. http://frontier-value.eu/files/2012/07/EU_reg_konvergencia.pdf (Letöltés: 2012. július 20.)
- Future of Europe Group (2012): *Final report of the future of Europe group*. <http://www.msiz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20120918RAPORT/report.pdf> (Letöltés: 2012. október 02.)
- Gardiner, B., Martin, R., Tyler, P. (2004): *Competitiveness, productivity and economic growth across the European regions*. European Regional Science Association Series ERSA conference papers. <http://www.sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa04/PDF/333.pdf> (letöltve: 2012. október 10.)
- Gazdag F. (szerk.) (1997): *Biztonságpolitika*. SVKH, Budapest
- Gros, D. (2008): How to achieve a better budget for the European Union? *CEPS Working Document*, 258.
- Győri E. (2004): *A nemzeti parlamentek és az Európai Unió*. Osiris, Budapest
- Hetényi G. (2012): Magyarország érdekei a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keret tárgyalásai során. *Európai Tükör*, 1., 14–28.
- Hetényi G., Modok B. (2012): A capping mint a legfőbb magyar probléma. *Európai Tükör*, 1., 89–97.
- Hughes, K. (2004): *Turkey and the European Union: Just another enlargement?* Friends of Europe
- Ibraymova, N. (2006): For Europe's sake: Securitized Turkey's EU membership. In: Roy, J., Dominguez, R. (eds.): *Toward the completion of Europe*. Miami-Florida European Union Center of Excellence, 277–289.
- Icener, E., Phinnemore, D., Papadimitriou, D. (2010): Continuity and change in the European Union's approach to enlargement: Turkey and Central and Eastern Europe compared. *Southeast European and Black Sea Studies*, 2., 207–223. <http://doi.org/dxcf2h>
- Iozzo, A., Micossi, S., Salvemini, M. T. (2008): A new budget for the European Union? *CEPS Policy Brief*, 159. Brussels
- Iván G. (2007): *Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe*. Osiris, Budapest
- Josipovic, I. (2010): The Western Balkans: New politics for a new age. *Mediterranean Quarterly*, 4., 7–18.
- Juhász T. (2012): Kohéziós politika – alamizna helyett befektetés? *Európai Tükör*, 1., 59–72.
- Kátainé Marosi A. (2009): A lisszaboni startégia fejlődése és a célok teljesülése. *Európai Tükör*, 11., 101–115.

- Kavas, A., Kavas, E. D. (2012): Accession to the European Union: the case of Turkey. *Global Conference on Business and Finance Proceedings*, 2., 151–154.
- Kende T., Szűcs T., Jeney P. (szerk.) (2007): *Európai közjog és politika*. Complex Kiadó, Budapest
- Kengyel Á. (szerk.) (2010): *Az Európai Unió politikái*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Klein, P. G. (2000): New institutional economics. In: Bouckeart, B., Geest, G. D. (eds.): *Encyclopedia of law and economics*. Edward Elgar and the University of Ghent, 456–489.
- KSH (2013): *A bruttó hazai termék (GDP) területi megoszlása 2011-ben (előzetes adatok)*. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/gdpter/gdpter11.pdf> (Letöltés: 2014. január 20.)
- Lengyel I. (2000): A regionális versenyképességről. *Közgazdasági Szemle*, 12., 962–987.
- Lengyel I., Rechnitzer J. (2004): *Regionális gazdaságtan*. Dialóg Campus, Budapest, Pécs
- Lóránd B. (2010): Az Európai Unió kohéziós politikájának értékelése. *Európai Tükör*, 4., 54–66.
- Mancha-Navarro, T., Garrido-Yserte, R. (2008): Regional policy in the European Union: The cohesion-competitiveness dilemma. *Regional Science Policy & Practice*, 1., 47–66. <http://doi.org/frcrhm>
- Mijs, A., Schout, A. (2012): *Views on the Commission's draft EU budget: Excessively ambitious or overly timid?* EPIN Working Paper, 32. <http://ceps.be/publications/views-commission%E2%80%99s-draft-eu-budget-excessively-ambitious-or-overly-timid> (Letöltés: 2014. április 20.)
- Mikita J. (2009): Versenyképesség és kohézió – az európai kutatási és regionális politika összefüggései. *Európai Tükör*, 11., 13–24.
- Nagy G. (2007): Divergencia vagy konvergencia – az átmenet gazdasági térfolyamatainak mérlege földrajzszemmel. *Tér és Társadalom*, 1., 35–51.
- Orbán E. (2013): Hatékonyság és regionalizáció. In: Katona K., Szalai Á. (szerk.): *Hatékony-e a magyar jog?* Pázmány Press, Budapest, 133–151.
- Orbán, E. (2014): EU budget and common policies. Regional policy: What's next? In: Balázs, P. (ed.): *A European Union with 36 members? Perspectives and risks*. Central European University Press, Budapest, 111–137.
- Pálné Kovács I. (2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus, Budapest, Pécs
- Pálné Kovács I. (2010): Középszintű reform és/vagy területi léptékváltás. *Új Magyar Közigazgatás*, 1., 13–20.
- Pelkmans, J. (2006): *European integration: Methods and economic analysis*. FT Prentice Hall
- Rodríguez-Pose, A., Fratesi, U. (2002): *Unbalanced development strategies and the lack of regional convergence in the EU*. Paper presented to 2002 ERSA Congress, Dortmund. <http://www.raumplanung.tu-dortmund.de/rwp/ersa2002/cd-rom/papers/415.pdf> (Letöltés: 2012. szeptember 11.)
- Schäfer, H.-B., Ott, C. (2004): *The economic analysis of civil law*. Edward Elgar, London
- Serbos, S. (2008): European integration and South Eastern Europe: Prospects and challenges for the Western Balkans. *UNISCI Discussion Papers*, 18., 95–112.
- Szalai Á. (2013): *A magyar szerződési jog gazdasági elemzése*. L'Harmattan, Budapest
- Tarschys, D., Ferrer, J. N. (2012): *Investing where it matters*. CEPS Task Force Report
- Tsebelis, G. (2012): The rules of decisionmaking in EU institutions. In: Eger, T., Schäfer, H.-B. (eds.): *Research handbook on the economics of European Union law*. Edward Elgar, Cheltenham, 29–54. <http://doi.org/6mw>
- de Vreese, C. H., van der Burg, W., Hobolt, S. (2012): Turkey in the EU? How cultural and economic frames affect support for Turkish accession. *Comparative European Politics*, 10., 218–235. <http://doi.org/dss6dg>