
KITEKINTŐ

AZ EU REGIONÁLIS POLITIKÁJA A GYAKORLATBAN

(Regional Policy in practice: an example from the the European Union)

FARKAS BEÁTA

Integrált Fejlesztési Program – Bradford¹

Bevezetés

Az európai integráció mélyülése és bővülése egyaránt jár olyan hatásokkal, amelyek kiélezik a régiók eltérő fejlettségi szintjéből adódó feszültségeket. A bővülésekkel az Európai Unió egyre heterogénebb gazdasági térséggé válik, ami a kelet-közép-európai országok majdani csatlakozásával csak fokozódni fog. Nem tudhatjuk, hogy akkor a regionális politika milyen nagyságrendű pénzügyi eszközökkel rendelkezik majd, mennyiben változik meg a regionális politika koncepciója. Ennek ellenére tanulságos megismerni egy olyan angliai önkormányzat példáját, amely sikeres az EU regionális politikája kínálati lehetőségek kihasználásában, mert leszűrhetőek olyan tapasztalatok, amelyek hosszabb távon is érvényesek maradnak.

Az EU regionális politikája és a hanyatló ipari körzetek

Ismeretes, hogy regionális politika a 70-es évek elejéig a nemzetállamok szintjén folyt. A Werner-terv a gazdasági és pénzügyi unió mélyítését célozta meg, ami felvetette a közösségi szintű regionális politika szükségességét. Az olajárrobbanás és az azt követő világgazdasági események ugyan elsöpörték a Werner-tervet, de a regionális politika iránti igény főként Írország és Észak-Írország belépése miatt, fennmaradt. Több éves huzavona után 1975-ben jött létre az Európai Regionális Fejlesztési Alap (European Regional Development Fund). Még két másik alap működésének is vannak strukturális hatásai, és ez a helyzet a koordináció kérdését vetette fel. Az egyik az Európai Szociális Alap (European Social Fund, ESF), a másik az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF) Orientációs része. Az alapok mellett strukturális célokat is szolgál az Európai Beruházási Bank (European Investment Bank, EIB). Az alapok összehangolására tett első kísérletnek tekinthetjük az 1985-től induló Integrált Mediterrán Programokat. 1988-ban a 3 alap, amelyeket Strukturális Alapoknak neveznek, együttes reformjára került sor. Az átfedéseket, párhuzamosságokat úgy akarták megszüntetni, hogy 5 prioritást állapítottak meg².

A második célterület olyan régiókra vonatkozik, amelyek valaha szebb napokat láttak, de a nehézipar háttérbe szorulásával hanyatlásnak indultak. Főképp Északnyugat- és Közép-Európában vannak ezek a régiók, és a Közösség lakosságának 16%-a élt itt a 88-as állapotok szerint, tehát a 95-ös bővülés előtt.

Az egyedi projektek finanszírozásáról áttértek a többéves programok támogatására. A Brüsszelbe benyújtott regionális fejlesztési elképzelések alapján kidolgozzák a Közösségi Támogatási Kereteket (Community Support Framework), amelyekben meghatározzák minden érintett területre a támogatások alapelveit. A Tanács a 2052/88. sz. rendeletével szabályozta a Strukturális Alapok feladatait, a tevékenységeik közötti koordinációt. Ennek végrehajtását részletezte a Tanács 4253/88. sz. rendelete. A 13. cikkely leírta, hogy milyen feltételek mellett valószínűleg meg egy cselekvési program integrált megközelítés formában:

- (a) a programot egynél több alapból finanszírozzák vagy egy alapból és egy nem hitel jellegű pénzügyi eszközzel;
- (b) azok az intézkedések, amelyeket a különböző alapokból vagy pénzügyi eszközökkel finanszíroznak kölcsönösen erősítsék egymást, és valószínűség szerint jelentős haszon származzon a résztvevő felek közötti szoros koordinációból;
- (c) megfelelő adminisztratív struktúrák álljanak rendelkezésre mind nemzeti, regionális és helyi szinten a program integrált végrehajtásához.

Akkor kell eldönteni, hogy az intézkedések megvalósítása integrált megközelítés alapján történjen-e, amikor egy Közösségi Támogatási Keret felállítanak vagy felülvizsgáltnak.

A Tanács 2052/88. sz. rendelet 9(9). cikkelyének megfelelően a Bizottság az Egyesült Királysággal egyetértésben 1989. jan. 1-től három évre Közösségi Támogatási Keretet állított fel Kelet-Anglia, mint 2. típusú célterület számára. Ebben vették figyelembe a két, már működő többéves integrált programot. *District of Bradford* integrált programjáról a Bizottság 1988. december 14-én döntött (Commission Decision C(88) 2406), a Yorkshire és Humberside célterület integrált programjáról 1988. december 21-én (Commission Decision C(88) 2507).

A Közösségi Támogatási Keret a programok számára a következő kritériumokat állította fel:

- a program járuljon hozzá állandó munkahelyek teremtéséhez és fenntartásához;
- pozitív hatása legyen a gazdasági struktúra diverzifikálására és az önfenntartó növekedésre;
- javítsa az üzleti környezetet, különösen a kis- és középvállalatok számára;
- járuljon hozzá a környezet és a régió képének javításához;
- legyen járulékos gazdaságfejlesztő hatása;
- ösztönözze a magánberuházásokat;
- mozdítsa elő a régióban a strukturális programok közötti együttműködést.

A 2. típusú célterületek (hanyagolt ipari körzetek) számára konkrét prioritásokat is megfogalmaztak: ingatlanfejlesztés, úthálózat és tömegközlekedés fejlesztése, üzleti tevékenység támogatása, a régió külső képe vonzerejének növelése, a turizmus fejlesztése, a kutatás-fejlesztés támogatása.

A hanyatló ipari körzetek klasszikus esete: Bradford

Bradford West Yorkshire egyik közigazgatási körzete, amely 468 ezer lakosával és 370 négyzetkilométernyi területével Nagy-Britannia 8. legnagyobb körzete. Bradford a XIX. sz.-ban a gyapjúipar központja volt, virágzó üzleti központ, kiterjedt kapcsolatokkal szerte a világban. A kísérő iparágak, a gépgyártás, a pénzügyi szolgáltatások is kifejlődtek. Ez alapot nyújtott más iparágak telepítéséhez.

A terület sorsának válságosra fordulása 1979-től datálható, amikor a textilipar hanyatlani kezdett. A közvetlenül kapcsolódó ipari tevékenységek nyomán egy olyan ipari infrastruktúra maradt hátra, amely nem felelt meg a modern szükségleteknek. A körzet gazdasága nehezen igazodott a változásokhoz. A munkaerő dinamikus, jól képzett csoportjai másutt kerestek megélhetést. Az '50-es, '60-as években ellenkező előjelű mozgás volt, Pakisztánból és Bangladesből érkeztek bevándorlók, akik a körzet lakosságának 16%-át teszik ki (2000-re feltehetően a 20%-át). A helyi gazdaságot erősítette ez a fiatal, eleven közösség, de a 80-as évekre a népesség többi részével együtt osztozott a munkanélküliség problémájában. A munkaerő-piacra lépők száma folyamatosan nő. A belvárosi iskolákban a gyerekek 50-70%-a ázsiai származású.

Az ipari kapacitások csökkenése kifejeződött a feleslegessé vált üzemi helyiségekben és használatlan ipari területekben, épületekben is. 1985-ben 300000 négyzetméter üres helyiséget kínáltak kiadásra, többnyire elavult textilüzemekét. A kishasználatlan ingatlanok 326 hektárt tettek ki ugyanakkor. Ezentúl 200 hektárnyi ingatlan környezeti kezelésre szorult. Mindez a térség nyújtotta látványra is rendkívül rossz hatással volt.

1961-ben Bradfordban minden 3 munkahelyből 1 a textiliparban volt. 1981-re már 9 munkahelyből csak 1-et adott a textilipar. A kapcsolódó iparágak visszaesése folytán az ipari foglalkoztatás 1961 és 1981 között 55%-kal csökkent, szemben a brit 33%-os átlaggal. A szolgáltatások növekedése lassú volt, így az összes foglalkoztatás csökkenés 21%-os volt, a nagy-britanniai átlag csak 11%-os volt.

A térségben jelenleg a következő szektorok jelentősek: textilipar, gépipar, vegyipar, papír- és nyomdaipar, bankok, pénzügyek, üzleti szolgáltatások, turizmus. 1988 februárjában, a pályázat készítésének idején a munkanélküliségi ráta 11,6%, míg a brit átlag 9,4% volt. A foglalkoztatottak 14,5%-a 20 év alatti volt, 45%-a tartós munkanélküli (a megfelelő országos adatok 12,8%, ill. 39,9%). A fentiekből kitűnik, hogy *Bradford District* az ország 6 legrosszabb helyzetű körzete közé tartozik, amelyek többszörösen hátrányos helyzetűek. Ezért Bradford több közösségi és országos regionális program részese volt már.

Megvalósíthatósági tanulmány

Az ERDF megbízásából a Városi Tanács és más szervezetek megvalósíthatósági tanulmányokat készítettek, amelyeket azután 1984-ben, 1985-ben és 1987-ben publikáltak. A tanulmányok igyekeztek feltérképezni a térség erős és gyenge pontjait, a veszélyeket és a lehetőségeket. A főbb megállapításai a következők:

Erős pontok: Bradfordnak szerteágazó ipari bázisa van. A legtöbb helyi cég kis méretű és alkalmazkodóképes. A sikeres Tudományos Park fontos háttérrel biztosít. A kereskedelmi vállalkozások és az úttörő szellem hosszú hagyománya szintén a megújulás tartaléka. A Bradford név még most is a minőséget jelenti külföldön. Az ipart fokozódó mértékben támogatja a műszaki egyetem.

Gyenge pontok: Az infrastruktúra rossz állapotban van, ami az esztétikai benyomásokat is meghatározza. A szakképzetlen munkaerő aránya túlságosan magas. A vízvezeték és csatornarendszer elavult, az áradások rendszeresen károkat okoznak. Az ipari ingatlanokból nagy hiány van, a meglévők felújítása rengetegbe kerül. Az ipar az egyetem adta lehetőséget nem használja ki kellően.

Veszélyek: Különösen nagy kihívás, hogy a növekvő népességben nő a fiatal munkanélküliek aránya, ezen belül fokozott mértékben az etnikai csoportoké.

Lehetőségek: Az erős pontokból következnek a lehetőségek. Növekszik a kereslet a minőségi textilák és újfajta szálak iránt. Az országos szinten jelentős Tudományos Park segítségével a cégek új technológiákat honosíthatnak meg. Vannak értékes, jó fekvésű ingatlanok, amelyek ismét használhatók ipari célokra. Az egyetem és a cégek kutatóbázist adnak. A turizmushoz kapcsolódó iparágak fejlesztésében is sok tartalék rejlik.

A veszélyek kivédésére és a lehetőségek kiaknázására átfogó stratégia kidolgozását tartják szükségesnek.

Az integrált működés stratégiája

A fent ismertetett megvalósíthatósági tanulmányból fejlesztették ki a "Bradfordi Integrált Megközelítés"-t. Az átfogó stratégiát öt akcióprogramban részletezték. Az akcióprogramokat azután alprogramokra bontották. A stratégia 5 általános célkitűzést fogalmazott meg:

- kedvezőbb ipari és kereskedelmi környezet megteremtése gazdasági és új technológiai fejlődés érdekében,
- bővíteni a foglalkoztatási lehetőségeket, és emelni az életszínvonalat új képzettségek megszerzése és a termelékenység növelése útján, valamint minimalizálni a strukturális változásokkal szembeni sebezhetőséget,
- gondoskodni a modern iparnak megfelelő infrastruktúráról és ingatlanokról,
- javítani Bradford belső kommunikációs hálózatát és kapcsolatát a regionális és nemzeti hálózatokhoz,
- kihasználni Bradford környezetének vonzerejéből adódó lehetőségeket, hogy a terület nyújtotta látványt radikálisan javítsák.

A négy akcióprogram, amely a regionális politikához tartozik, szektorális megközelítésben készült (gazdasági fejlődés, infrastruktúra, közlekedés, környezet).

Ehhez kapcsolódik az ötödik, amely már a szociálpolitika területe, az emberi erőforrások fejlesztése.

A program számos kedvező hatást von maga után a munkaerőpiaci vonatkozásban. Számszerűsítve a várható munkahely-gyarapodás 3/4 része, (kb. 10 000) közvetlen hatás, a közvetett és indukált hatás 2-4000 fő számára teremthet munkát, az építőipar 1-2000 munkahelyet tud fenntartani 5 éven keresztül. Az emberi erőforrás program 11350 fő képzését tervezte. Ez részben szakmunkásképzést, részben menedzserképzést foglalna magában, főként kisvállalkozóknak. 3400 új vállalkozás indulásának támogatásával számoltak.

A program hatásosan járulhat hozzá, hogy a gazdasági fejlődés korlátai elháruljanak a magánszektor elől. A turizmus fejlesztésében Bradford komoly sikereket mutathat fel. Az árvizek ellenőrzés alatt tartása, a csatornarendszer, az úthálózat-program, a földhelyreállítás a gazdasági fejlesztésen túl a környezetre szintén előnyös hatással jár.

A Közösség döntése

A Közösség 1988. december 14-én döntést hozott a „Bradfordi Integrált Megközelítés” ügyében. A határozat elfogadta mind a pályázat helyzetelemzését, mind a cselekvési programját. A költségvetésben történt némi módosítás. A Közösségtől kért hozzájárulást nem csökkentették lényegesen, viszont a magánszektorét nagyságrendekkel magasabbra becsülték. A határozat szövegében ECU-ben adták meg a költségvetési összegeket. Az Integrált Fejlesztési Program várható összköltségéből közkiadások terhére mintegy 153,1 millió ECU jut, amelyből a 73,4 milliót a Közösség költségvetéséből fedeznek. Az első 4 akcióprogramot az ERDF-ből, az ötödiket az ESF-ből finanszírozzák.

1. TÁBLÁZAT

Költségvetési adatok (Budget resources)

Pénzügyi terv (ezer GBP)				
Összköltség	Összes közkiadás	Nemzeti közkiadás	Magán hozzájárulás	EK hozzájárulás
200.868	106248	55321	94620	50927
EIB kölcsön				5000

Forrás: Commission Decision C(88) 2406 final

2. TÁBLÁZAT

*A közösségi támogatás Strukturális Alapok szerinti megoszlásában (ezer GBP)
(Financial support provided by the EU, by the shares of Structural Funds)*

	<i>A pályázatban kért összeg</i>	<i>A Bizottság döntése</i>
<i>ERDF</i>	44.036	42.991
<i>ESF</i>	11.334	7.936

Forrás: Commission Decision C(88) 2406 final

A határozat előírta azokat a feltételeket, amelyek mellett a pénzügyi támogatás igénybe vehető.

- Ugyanaz a kiadás nem fedezhető egyszerre két vagy több közösségi Strukturális Alapból.
- Az Egyesült Királyság köteles biztosítani a publicitást arról, hogy mely létesítmények származnak közösségi támogatásból.
- A program megvalósulása nem sértheti a közösségi versenyszabályozást.
- A program végrehajtására tett intézkedéseknek összhangban kell lenniük a közösségi környezetvédelmi szabályozással.
- Az Egyesült Királyság hatóságai a Bizottsággal egyetértésben kialakított módszerekkel fogják elemezni a program hatásait.
- A program megvalósítása során kötött szerződéseknél meg kell felelniük a Közösség közbeszerzési szabályainak.

A program igazgatása és ellenőrzése

Az Egyesült Királyság hatóságainak minden szinten együttműködést kellett kialakítani a program megvalósítására. Ennek érdekében Koordináló Bizottságot állítottak fel helyi szinten a pénzügyi intézkedések igazgatási teendőiért felelős országos, regionális és helyi szervek képviselőiből, valamint az EK Bizottság képviselőjéből. A Koordináló Bizottság megbízatása a program megvalósításának ellenőrzésére és értékelésére szolgált.

A program megvalósulása

Amint már említettük, a bradfordival együtt más programok is indultak Közösségi Támogatási Kereten belül Kelet-Angliában. A bradfordi volt az egyetlen, amely stratégiai megközelítést alkalmazott, amely számolt a különböző projektek egymásra hatásával. Feltehetően azért, mert időben kissé megelőzte a többi és így több idő volt az előkészítésre.

A stratégiai előkészítés természetesen nem tudta meggátolni, hogy a megvalósítás időszakában ne következzenek be lényeges változások. 1991-ben az ERDF-ből származó összeget egy új megállapodással 5 millió fonttal csökkentették, mert a víz- és áramszolgáltató vállalatokat az angol kormány döntése nyomán privatizálták, ezért a továbbiakban nem részesülhettek az Alapból.

A másik, ennél lényegesebb eltérés, hogy a gazdasági recesszió miatt a magánszektor a várt összegnek nem sokkal több, mint a felét fektette be. A tervezett 95 millió font helyett a program lezárulásakor a közvetlenül a programhoz kapcsolódó beruházások összege 54 millió fontot tett ki.

3. TÁBLÁZAT

*A program keretében történt beruházások források szerint (ezer GBP)
(Resources of the investments contributing the program, thousand GBP)*

Magánszektor	35%	53.952
ESF	4%	6.891
ERDF	26%	40.153
Nemzeti közkiadás	35%	54.634
Összesen:	100%	155.630

Forrás: City of Bradford Metropolitan Council: Bradford District Shaping the Future 1994. 11.o.

Az alprogramok megvalósulása

Az alprogramok megvalósulása átfogóan a következőképp jellemezhető:

Gazdasági fejlesztés

Az alprogram két területen volt sikeres. Lényegesen sikerült fejleszteni az üzleti szférát, mindenekelőtt a kisvállalkozásokat támogató szolgáltatásokat. üzlethelyiségeket állítottak helyre induló új vállalkozások számára. A turizmus olyan fő célpontjaiban mint az Ipari Múzeum és a Nemzeti Fényképészeti, Film- és Televíziómúzeum új látványosságokkal gyarapodott. A gazdasági recesszió miatt az ipari célú ingatlanok helyreállításába a vártnál kevesebb befektetés történt.

Infrastruktúra

A program legnagyobb sikere a bradfordi árvíz-elhárítási rendszer, amelynek megvalósítása megszüntette a legfontosabb akadályt a belvárosi ingatlanok fejlesztése előtt. A víz- és áramszolgáltatás privatizálása ezt az alprogramot érintette.

Közlekedés

Az ipari bekötő utak programját megvalósították a tervezettnél alacsonyabb költségek mellett, amelynek az iparfejlesztő hatása azonnal érzékelhető volt. A belvárosi körút felújításának két szakasza készült el. A Leeds Bradford vasútvonal villamosítása később lépett be a programba, a más területeken el nem költött pénzt használják fel rá.

Környezet

Sok környezetjavító intézkedés más pályázatokba került be, de ennek ellenére ennek az alprogramnak a keretében is hajtottak végre fontos környezetrendezést, tisztítottak meg utak, vasutak környékét.

Emberi erőforrások fejlesztése

A képzési programok a következő területeken mentek végbe: új technológiák, menedzserképzés, kisvállalkozók képzése, képzés az idegenforgalom számára, műszaki szakmákban, a textil- és építőiparban. Az első két évben nem tudták a program lehetőségeit kihasználni. Azóta inkább túlköltekezés figyelhető meg, de az előző évi maradványokat nem lehetett tovább vinni.

A program értékelése

1994 januárjában a *Pieda* nevű cég kapott megbízást, hogy értékelje a kelet-angliai regionális programokat, amelyek az EK Közösségi Támogatási Keretben valósultak meg.

A program értékelésének szempontjai:

- a program céljainak megvalósításában elért haladás;
- az erőforrások felhasználásának hatékonysága;
- a szinergikus hatás és a kapcsolódások azonosítása;
- a program szerepének és hatásának kezdeti értékelése.

Az értékelés módszerei:

- 74 egyedi projektet vizsgáltak meg,
- interjúkat készítettek programmenedzserekkel és partnereikkel,
- elemezték a kiadásokat és ellenőrizték az információkat,
- értékelték a megvalósítás egyes gazdasági mutatóit.

A program értékelésében részben a *Pieda* tanulmány megállapításaira, részben a Bradford Metropolitan Council munkatársaival a helyszínen készített interjúkra támaszkodom.

A program tervezése, menedzselése

Mint már utaltunk rá, a bradfordi program kiemelkedett a többi közül azzal, hogy volt stratégiai megközelítés a program mögött. Ez nemcsak a korábbi kezdésnek, a megelőző tapasztalatoknak volt köszönhető, hanem annak is, hogy volt egy meghatározó menedzselő partner, a *Bradford Metropolitan Council*. Ezzel függhetett össze az is, hogy míg a többi program általánosságban akart megfelelni az EK prioritásainak, addig a bradfordinak volt a legtöbb helyi "íze".

A programot, mint az összes többit a "kemény" infrastrukturális projektek (pl. közlekedési és ingatlanprojektek, stb.) határozták meg, míg a "puha" projektek (kutatás-fejlesztés, üzleti képzés, stb.) kisebb hangsúlyt kaptak. Ez utóbbiak megszervezése kétségtelenül nehezebb feladat.

A program titkársága kiválóan végezte a munkáját. A Koordináló Bizottság működésére az önkormányzat túlsúlya nyomta rá a bélyegét, működése meglehetősen formális volt. A nem köztisztületi képviselők a Bizottság tevékenységét időrablónak tartották, és benne a saját szerepüket jelentéktelennek érezték.

A program járulékos fejlesztő hatása

A regionális programok legkritikusabb pontja, hogy valóságosan mennyivel bővítette a régió fejlesztési forrásait. Ennek megítélése távolról sem egyszerű. Az ERDF programok a helyi önkormányzatok tőkeerejét nem növelték lényegesen, mert egyszerre követelték meg az önkormányzatok hozzájárulását és tőkefedezetet a támogatásokhoz. Egyéb partnerek számára ezek a korlátok nem álltak fenn.

Az értékelő jelentés a projekteket az ERDF esetében 4 csoportba sorolta:

1. a támogatás nélkül a projekt nem jött volna létre,
2. a támogatás a projektet időben hozta előbbre,
3. a támogatás projekt nagyságát vagy minőségét javította,
4. a támogatás nagysága jelentéktelen volt, de pl. segített más finanszírozást találni.

Az ESF projektek megítélése egyszerűbb volt. Kevés új kurzus indult be. A támogatás jobb minőségű képzések szervezését, ill. több résztvevő bekapcsolódását tette lehetővé. Az interjúk megerősítették azt a szakirodalomból jól ismert problémát, hogy a bradfordi esetben is megtapasztalták, a nemzeti kormány előszeretettel használja az EK forrást a saját költségvetési forrásának kiváltására.

Az egyes projektek kiválasztása

Az ERDF programban hármas nyomás érvényesült: a támogatás elköltésére rövid idő állt rendelkezésre; megfelelő projekteket kellett találni; kiegészítő finanszírozást kellett találni. Ennek következményeként nem volt érdemleges versengés az EK forrásért, ezért a kiválasztás sem okozott nehézséget, ha a projekt megfelelt a követelményeknek. Az ESF forrásért már erőteljesebb verseny volt.

A megfelelő projektek kiválasztását nehezítette, hogy az előkészítés időszakában nem volt világos EK irányvonal, ill. közben az EK maga is változtatta a súlypontjait (pl. a közlekedési infrastruktúrával kapcsolatban).

A projektek megvalósítása

Az értékelések mindvégig nyomatékosan hangsúlyozzák, hogy a program első szakaszának a lezárásáról van szó, tehát igazán alapos, a hosszú távú hatásokat felmérő értékelést még nem lehet készíteni. Néhány megállapítást azért természetesen lehet tenni.

Nagyon kevés rosszul menedzselts projekttel találkoztak az értékelők, nemcsak a bradfordi, hanem az összes programban. Néhány típusú projekt kifejezetten sikeres volt, így:

- A bekötő utak építése hatékonyan segítette új ipari területek bekapcsolódását a gazdasági élet vérkeringésébe, egyúttal más finanszírozási forrásokat is megnyitott, gyakran pozitív környezeti hatásokkal járt.
- A kisvállalkozások számára készített üzlethelyiségek kihasználtsági foka általában magas.
- Az üzleti életet támogató központok a helyi üzletembereknek nyújtanak szolgáltatást, amely Bradford esetében is sikertörténet, és önmagukban is munkahelyeket teremtettek.
- A turizmust fejlesztő projektek és a történelmi helyek helyreállítása sokszorosan előnyös hatású volt. Az értékelők tapasztalatai szerint ezek a projektek csak akkor sikeresek, ha elérnek egy kritikus méretet, hogy olyan egyedi létesítményt hozzanak létre, amely más régiókból is vonzanak látogatókat. A belváros kisléptékű restaurálása csak a környező városokból vonja el a befektetéseket, a kereskedelmet, noha a látvány, a városkép javításának önmagában is van jótékony kumulatív hatása.

A projektek egy része (pl. a bradfordi belső körutak, az árvízvédelmi rendszer) a fejlődés szükséges, de nem elégséges feltétele. Hosszabb távon derül ki, hogy magánszektor befektetéseihez elég vonzóak voltak-e.

A ESF projektek szintén sikeresek voltak, segítettek, hogy a képzésben résztvevők állást találjanak, képességeiket fejlesszék. Különösen középfokú kurzusok voltak népszerűek. A vállalkozásokkal kapcsolatos intézkedések eredménymutatója imponáló, az ESF-támogatással beindított vállalkozások 70-80%-a például túlélte az első 18 hónapot. Azonban feltételezhető, hogy a projektek nettó munkahelyteremtése kisebb, mint ami a statisztikákban megjelenik. Ugyanis az esetek egy részében pusztán más jelölteket szorítottak ki a munkaerőpiacról. A kiszorító hatás nem lép fel, ha a képzés hiányszakmákra irányul. Azonban semmi jelét nem tapasztalták az értékelők, hogy a kurzusok szervezésénél ezt a szempontot figyelembe vették volna. Inkább a rendelkezésre álló oktatási programok, nem a munkapiaci hiányok voltak meghatározók.

Létezik egy másfajta kiszorító hatás is. A támogatással indított vállalkozások egy része olyan területen létesül, amely jól ellátott, tehát működésük más vállalatokat szorít ki a piacról. Számszerű felmérések országosan készültek az ESF projektekről. A támogatott vállalkozások harmada kiszorító hatású, mintegy 45% nem más vállalkozás terhére tevékenykedik. A megkérdezett vállalkozók egyharmada állította, hogy a vállalkozást támogatás nélkül is megindította volna.

A program megvalósítása lényegesen eltért az eredeti elképzelésektől. Ennek több oka volt:

- a projektek függték attól, hogy milyen finanszírozó partnert sikerült találni;
- olyan projekteket alakítottak ki, amelyek korábban nem voltak jellemzőek (pl. a kutatás-fejlesztési programok), s ez tanulási folyamatot igényelt;
- a keretek kihasználására, az alulköltés elkerülésére indítottak könnyen megvalósítható, kiegészítő finanszírozást találó, a programba illő projektet, pl. ilyen a Leeds - Bradford vasútvonal villamosítása;
- az EK-tól kapott irányelvek változtak, Bradfordot érintette például, hogy a fővagy a bekötő utak korszerűsítését, építését részesítik-e előnyben.

A program általános hatása

A program teljes hatása egyelőre nem mérhető, mert legkevesebb 5 év kell, hogy a jótékony hatások kibontakozzanak. Az már most is megállapítható, hogy a magánszektor érdeklődése megnövekedett a régió iránt, javult az üzleti szféra bizalma. A bradfordi program állandó állásteremtő hatása bruttó 1400 állás, amelynek bruttó költsége állásonként 30000 font. Ebben az adatban a multiplikáló hatást nem vették figyelembe. Az ERDF projektek átlagos értéke 930000 font volt, 9 projekt meghaladta az 1 millió fontot.

A program egyes kiszorító hatásaira már utaltunk. Általánosságban elmondhatjuk, hogy a legnagyobb mértékű kiszorító hatást a kis projekteknél, a legkisebbet a nagyszabású ingatlan-helyreállítási projekteknél tapasztalták. Ezt a hatást pontosan mérni nem tudták, csak azt megállapítani, hogy különbséget kell tenni a program bruttó és nettó hatásai között. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy a munkahely-teremtéseknek pl. a beszállítók foglalkoztatása révén van multiplikáló hatása, amit szintén nem tudtak mérni.

A szinergiát és a kapcsolódásokat vizsgálva arra a következtetésekre jutottak, hogy:

- viszonylag kevés kapcsolat jött létre egyes programterületek között, de azért jó példák előfordultak;
- a legerősebb kapcsolatok azok között az ERDF-projektek között alakultak ki, amelyeket a program első szakaszában indítottak el, és a következő szakaszokban elérték a javulás kritikus tömegét.
- Az ERDF és ESF projektek közötti kapcsolatok gyengék voltak, de az időtáv rövidsége miatt illuzórikus lett volna nagyobb várakozásokat támasztani.

Ellenőrzési kérdések

Az ellenőrzés több problémát vetett fel. A rendelkezésre álló adatok a vizsgált programok közül Bradfordban voltak a legpontosabbak, legmegbízhatóbbak. Bradfordban volt a legkövetkezetesebb a projekt folyamatos ellenőrzése. Szintén ez a program szolgáltatta a legpontosabb adatokat a munkahelyteremtésről, illetve a munkahelyek megőrzéséről. Ez volt az adatszolgáltatások legproblematikusabb pontja.

Az értékelők tettek ajánlásokat a jövőre nézve:

- reális időbeli ütemezést kell felállítani,
- nem kell meghatározni a biztosított állások számát, kivéve, ha azt akarják bizonyítani, hogy a program nélkül a térség jelentős állásvesztést szenvedne el;
- meg kell próbálni különbséget tenni a bruttó és a nettó álláshely-gyarapodás között, megbecsülve mennyi állás ered abból, hogy a program meglévő erőforrásokat csoportosít át, von el a régió más részeiből,
- közeli vizsgálat megmutatja, hogy hasonló projekteket különbözőképpen valósítanak meg, ezért fontos, hogy már a projektek korai szakaszában tapasztalatcsere jöjjön létre a partnerek között.

A végső értékelésben a *Pieda* szakértői három szempontnak kell központi jelentőséget tulajdonítani:

- A kapcsolatrendszer a programterületek között a program 2., 3. fázisának lezárulása után feltehetően sokat fog fejlődni, ezért az összehatást akkor lehet látni.
- A vizsgálatok jelentős kizorítási hatásokat mutattak, ezért a komplex értékelésben nagy figyelmet kell szentelni a kérdésnek.
- A vállalkozások támogatása és a képzési programok kezdeti kibocsátása könnyen mérhető, de a végső hatás, a régió versenyképessége alakulásának lemérése itt is csak több év távlatában lehetséges.

Zárógondolatok

Függetlenül attól, hogy az 1996-os kormányközi konferencia milyen hatással lesz az EU regionális politikájára, fontos tudatosítanunk néhány tanulságot mások tapasztalataiból akkor is, ha elméletileg a regionális közgazdaságtan számára ezek az összefüggések ismertek.

A helyi önkormányzati szakemberek véleménye szerint a programok elfogadtatásában a hatékony lobbizásnak nagy szerepe van. Meg kell ismerni az EU bürokráciájának a logikáját, stílusát, fontosak a személyes kapcsolatok. Ebből következik, hogy a tagságra való felkészülésünk a hatalmas ismeretanyag elsajátításán túlmenő, komplex feladat.

A bradfordi eset jól mutatja, hogy az alaposan előkészített programok is mennyire kiszolgáltatottak az országos gazdasági helyzetnek. Személyesen volt alkalmam megtapasztalni, hogy egy viszonylagos fellendülés közepette született ambiciózus tervek a magántőke visszaeső befektetése mellett hogyan zsugorodtak össze. Az igazán gazdag piacgazdasági hagyományokkal rendelkező Angliában is nehezen tudtak jó projekteket találni, inkább a keretek kihasználása okozott gondot. Hasonló problémák Magyarországon sem ismeretlenek. Bradford példája jelzi, hogy az önkormányzat segítsége a projektek, ill. a program egészének elkészítésében kulcsfontosságú lehet a siker érdekében.

A program megvalósítása során kapcsolatok, szinergikus hatások nagyon lassan jöttek létre. Ez egyrészt Magyarországon is türelemre inthet bennünket, másrészt felhívja a figyelmet a tudatos építkezésre, hiszen a rendszerváltozással létrejött új intézményrendszerben még több lehetőség van ezen a téren, mint Angliában.

A turizmusban elért bradfordi sikerek a hazai kutató számára megdöbbentőek voltak, hiszen egy valószínűtlenül kedvezőtlen látványt nyújtó városba sikerül turisták tömegeit elcsalni, anélkül hogy történelmi hagyományokra, örökségre támaszkodhatnának. Ennek egyik titka a modern technika egy fontos területének (fényképészet, televízió, film) országosan egyedülálló bemutatása. A másik egy problematikus adottság, a nagyszámú pakisztáni közösség folklórájának felhasználása. Ez itthon pl. egyes cigányközösségek számára megfontolandó lehetőség.

Végül a bradfordi esetről látni, hogy milyen nagy körültekintést igényel, ha a regionális politika valóban járulékos fejlődést akar indukálni, nem pedig kizorító hatásokat létrehozni. Ez a tapasztalat ráirányítja a figyelmet a stratégiai tervezés fontosságára.

Jegyzetek

- ¹ A tanulmány az OTKA I 5 F006657 sz. projekt keretében készült. Köszönettel tartozom a Bradford Metropolitan Council és a Bradford University, European Studies Department munkatársainak a tanulmány megírásához nyújtott segítségükért.
- ²
 1. A fejlődésben elmaradt területek támogatása.
 2. Hanyagolt ipari területek támogatása.
 3. Küzdelem a tartós munkanélküliség ellen.
 4. A fiatalok foglalkoztatásának támogatása.
 - 5a. A mezőgazdasági struktúraváltás támogatása.
 - 5b. Mezőgazdasági területek fejlesztése.

Irodalom

- City of Bradford Metropolitan Council: Bradford An Integrated Approach (pályázat) 1988.
 City of Bradford Metropolitan Council: Bradford District Shaping the Future, 1994.
 City of Bradford Metropolitan Council: Bradford 1993 Programme Submission
 Commission Decision of 14.12.1988 approving an Integrated Approach for Bradford, West Yorkshire, United Kingdom C(88) 2406 final
 Commission of the European Communities: Community Support Framework 1989-91 for converting the regions affected by industrial decline United Kingdom. Document 1991. Brussels, Luxembourg
 Pieda plc: Interim Evaluation of Eastern England CSF Programmes 1994.