

Néhány gondolat az Európai Unió regionális politikájáról

Zsúgyel János*

Az informális regionális politika időszaka: 1957-1975

Az Európai Közösség regionális politikájának hivatalos kezdete az Európai Regionális Fejlesztési Alap működésének kezdete 1975-ben. Ezt megelőzően azonban a Közösség tagállamai számtalan kezdeményezéssel éltek a regionális fejlesztési különbségek csökkentése érdekében. Különösen az Európai Szociális Alap, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap lehetőségeit használták fel arra, hogy közvetett és informális módon regionális politikát valósítsanak meg. Az Európai Gazdasági Közösséget alapító római szerződés azonban 1957-ben nem teremtette meg a közösségi regionális politika jogi kereteit, mindössze a szerződés preambulumban szerepel az a megfogalmazás, mely szerint a szerződő nemzetek az Európai Gazdasági Közösséget "attól a törekvéstől vezéreltetve, hogy a nemzetgazdaságokat egyesítsék és harmonikus fejlődésüket elősegítsék, az egyes területek közötti különbségeket és kevésbé kedvező adottságú területek elmaradottságát csökkentik" alapítják meg. Ezen kívül az Európai Fejlesztési Bank alapítására vonatkozó 130. cikkben történik említés a kevésbé fejlett területek fejlesztésére szolgáló projektek támogatásáról. Az alapító tagállamoknak nem sikerült azonban egyetértésre jutniuk abban, hogy ezek az általános megfogalmazások megalapozzák-e a közösségi regionális politika szükségességét. A regionális politika szorgalmazói a Bizottság, a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint az Európai Parlament voltak ebben a szakaszban.

A kiegészítő regionális politika időszaka: 1975-1979

A közösségi regionális politika kialakítása Nagy-Britannia, Írország, valamint Dánia felvételét követően történt meg. Ebben a szakaszban még nem történt meg az Európai Gazdasági Közösségre vonatkozó szerződés formális kiegészítése a közösségi regionális politika céljaival, azonban az 1973-ban felvételre kerülő észak-európai tagállamok nyomására az alapító tagállamok beleegyezésével jóváhagyták a 724/65. számú EK-rendeletet az Európai Regionális Fejlesztési Alap megalapításáról, valamint a tagállami regionális politikák koordinálásáról. Nem szabad megfeledkezni arról a tényről, hogy a Regionális Fejlesztési Alap létrehozásában a regionális fejlesztési politika iránti tagállami elkötelezettség nem játszott meghatározó szerepet. Ezzel szemben Nagy-Britannia felvételével a viszonylag jelentéktelen agrárszektortal rendelkező ország nettó befizetői pozícióját kívánták a tagállamok mérsékelni az új alap létrehozásával, melynek forrásaiból Nagy-Britannia is részesedhetett a területi fejlettségi különbségeinek mérséklésére. Ezt az alapvetően pénzügyi szempontot természetesen hatékonyan egészítette ki Olaszországnak, mint alapító tagállamnak a pozíciója, amely elmaradott déli terület egységei fejlesztésére remélt új közösségi forrásokat a közösségi regionális politika keretében. Ebben a fázisban alapvetően a tagállami szempontok érvényesültek a közösségi szempontok rovására, ami a közösségi regionális politika tagállami regionális politikát kiegészítő jellegét erősítette meg. A tagállamok által támogatásra kijelölt terület egységeken megvalósuló termelő és infrastrukturális projektekhez biztosított kiegészítő forrásokat az EK. A támogatási kérelmeket a tagállamok és nem az érintett terület egységek nyújtották be. A források elosztása tagállami kvótákon keresztül történt. Ezért, illetve a megvalósított projektek nagy száma miatt a közösségi regionális politika végrehajtásáért felelős Európai Bizottság a tagállamokkal szemben kevésbé tudta érvényesíteni a közösségi érdekeket a regionális fejlettségi különbségek mérséklése vonatkozásában. Ebben a szakaszban a közösségi regionális politika alapvetően a tagállami befizetések közötti aránytalanságokat mérséklő kiegyenlítő mechanizmusként működött.

Az önállósodó regionális politika időszaka: 1979-1988

A közösségi regionális politika önállósodási szakaszában megkezdődött az elszakadás a tagállamok regionális fejlesztési céljainak passzív kiszolgálásától. Az új szakasz kezdetét az Európai Regionális Fejlesztési Alap működésére vonatkozó EK-rendelet 1979. évi módosítása vezette be. A

* egyetemi adjunktus, ME Regionális Gazdaságtan Tanszék

közösségi regionális politika rendelkezésére álló forrásokat kvótához kötött és kvótától független részekre bontották. Bár a tagállamok rendelkezésére álló kvótához kötött források 1980-ban még mindig az összes forrás 95%-át tették ki, a kvótához nem kötött 5% terhére az Európai Bizottság számára lehetőség nyílt a közösségi célok közvetlen finanszírozására. Ebben a keretben lehetőség nyílt a projektf finanszírozástól a programfinanszírozás felé történő elmozdulásra. A programfinanszírozás keretében lehetőség nyílt egy terület egység egészét érintő fejlesztési keretben elhelyezni az egyes termelő és infrastrukturális beruházási projekteket és így a támogatások szétaprózódását el lehetett kerülni.

A regionális politika önállósodási szakasza az Európai Regionális Fejlesztési Alap működésére vonatkozó EK-rendelet 1985. januárjával életbe lépett módosításával teljesedett ki. A tagállami regionális politikák közösségi pénzügyi háttérének biztosításán túlmenően a rendelkezés önálló fejezetben fogalmazta meg a tagállami regionális politikák koordinációjával kapcsolatos követelményeket. Az 1979. évi döntéssel bevezetett kvóták rendszerében egy rugalmasabb elbírálásra lehetőséget nyújtó kvótatartományon alapuló elosztási rendszert vezettek be. A kvótatartományban meghatározott minimális és maximális értékek keretén belül az Európai Bizottság önállóan dönthetett az egyes tagállamok részére, illetve a közösségi célok finanszírozására rendelkezésre álló források elosztásáról.

Az önálló regionális politika szakasza: 1989-

Az Európai Közösség önálló regionális politikájának megteremtése 1987/88 folyamán az Egységes Európai Okmánnyal és a strukturális alapok 1989. januárjával életbe lépő reformjával vette kezdetét. Az Egységes Európai Okmány az Európai Gazdasági Közösségre vonatkozó Római Szerződést kiegészítette a közösségi regionális politikára vonatkozó 130a-130e cikkekkel, ezzel a közösségi regionális politikát szerződéses alapokra helyezte. Így a közösségi regionális politika deklarált céljává vált a társadalmi-gazdasági jólétben jelentkező különbségek csökkentése. A tagállamok megerősítették az Európai Bizottság szerepét a közösségi regionális politikára vonatkozó döntésekben. Ennek eredményeképpen a közösségi programokra vonatkozó döntési jogosultságot a Tanácstól a Bizottsághoz helyezték át. Erősítette az Európai Bizottság szerepét az a felhatalmazás is, mellyel az Egységes Európai Okmány keretében az állami támogatások felügyeletében ruházták fel. Az állami támogatások felügyelete során a tagállamok által egyes vállalkozások számára nyújtott támogatások engedélyeztetési eljárásában játszik szerepet az Európai Bizottság. Az állami támogatások tagállamok közötti versenyt befolyásoló hatása miatt általánosan tiltottak, s csak néhány kivételes esetben van lehetőség engedélyezésükre. Ezek közé a kivételek közé tartoznak a különböző ágazati és regionális válsághelyzetben működő vállalkozások részére biztosított állami támogatások, ezért az Európai Bizottság meghatározó szerepet kapott a tagállamok által nyújtott állami támogatások engedélyeztetésében és ezáltal az elmaradott régiók tagállami források terhére megvalósított fejlesztésének ellenőrzésében.

Az 1992-ben megkötött Maastrichti Szerződés a társadalmi-gazdasági kohézió elérését az egységes belső piac és a pénzügyi unió mellett az integráció fő céljai közé emelte. Ennek érdekében a társadalmi-gazdasági mutatók alapján leginkább elmaradott 4 tagállam, Spanyolország, Portugália, Görögország és Írország környezetvédelmi és infrastrukturális fejlesztését tűzték célul, hogy az ekkor már 12 tagállamot számláló Európai Unió megakadályozza a fejlett és fejletlen tagállamok közötti rés további növekedését. A közösségi kohéziós politika megteremtését a mediterrán országok 1981-1986 közötti csatlakozása tette szükségessé. Az Egységes Európai Okmány életbe lépése azt jelentette, hogy az egységes belső piac 1993. évi megvalósítását követően a munkaerő, tőke, áru és szolgáltatások Közösségen belüli szabad áramlása miatt a fejlett országok vállalkozásai számottevő előnyöket biztosítottak maguknak a fejletlen országok vállalkozásaival szemben. Ezeknek az előnyöknek a részbeni kompenzálását jelentette a fejlett országok nagyvonalúsága a közösségi átlagot el nem érő országokkal szemben. Valószínűleg segítette a kohéziós politika vállalhatóságát a tagállamok körében, hogy előnyeiből nemcsak az újonnan belépő mediterrán országok részesültek, hanem a megállapított kritériumok alapján az 1973. óta tagállam Írország is részesülhetett a kohéziós politika forrásaiból.

A közösségi regionális politika mellett a kohéziós politika elkülönített eszközként jelent meg, mely elsősorban a tagállamok közötti fejlettségi különbségek csökkentésére irányult, s nem a régiók közötti aránytalanságok leküzdését tűzte ki célul. Könnyen belátható azonban, hogy a gyengén fejlett tagállamokban megvalósított infrastrukturális, környezetvédelmi fejlesztések a régiók közötti fejlettségi aránytalanságok felszámolását is szolgálhatják. A maastrichti szerződés az Európai Regionális

Fejlesztési Alap mellett létrehozta a Kohéziós Alapot, mely a közösségi kohéziós politika önálló pénzügyi forrását biztosította 1994-től.

Az Egységes Európai Okmány és az Európai Unióról szóló szerződés lényegében kialakította a közösségi regionális politika elveit és mozgásterét. Az így kialakított gyakorlatot jelentősebb módosítás nem érintette az elkövetkező években. Kivételt jelentett az Európai Unió 1995. évben bekövetkezett bővítése, ami a regionális fejlesztési célok újabb módosítását hozta magával. A módosítás következtében az újonnan csatlakozó tagállamok közül Svédország és Finnország részére újabb regionális fejlesztési célt határoztak meg, a gyéren lakott területegységek fejlesztésének támogatását. Ez az új fejlesztési cél összességében jelentéktelennek tekinthető, hiszen mindössze 1,3 millió lakost, az Európai Unió lakosságának nem egészen fél százalékát érinti. A programok támogatására szánt összeg is elenyésző, hiszen az 1995-1999 közötti időszakban a tervezett kiadások nem haladják meg az 1 milliárd ECU összeget. Ezek a ráfordítások természetesen nem haladnak meg az érintett tagállamok teherbíró képességét, amennyiben saját költségvetésük terhére kényszerülnének biztosítani ezeket az összegeket, az érintett régiók versenyképességének, illetve népességmegtartó erejének biztosítása érdekében. Ennek ellenére a tagállamok szükségesnek tartották a regionális politikai célkitűzések kiegészítését ezzel, kizárólag a csatlakozó tagállamok érdekeit szolgáló közösségi regionális fejlesztési céllal. Ez a tény megerősíti azt a feltételezést, hogy az Európai Unió regionális fejlesztési céljai nem kizárólagosan a gyengén fejlett régiók és országok versenyképességének fejlesztését szolgálják, hanem továbbra is az egyes tagállamok költségvetési befizetési terheinek kiegyenlítési szempontjának rendelik alá egy olyan informális alkufolyamat keretében, melynek döntési kritériumai a közvélemény számára közvetlenül nem jelennek meg. Ez azt jelenti, hogy a nyilvánosan meghirdetett közösségi regionális politikai célok és a ténylegesen megvalósuló regionális fejlesztési eredmények között feszültség alakulhatott ki. Jelen elemzés célja, hogy a közösségi regionális politika deklarált fejlesztési céljai és a regionális fejlődés tényleges folyamata közötti esetleges ellentmondásokat kvantitatív módszerekkel feltárja.

A EU regionális politikája fejlesztési céljainak bemutatása

Az EU regionális fejlesztési céljait az 1994-1999 között érvényes költségvetési időszakban érvényes célrendszer alapján mutatom be¹. A 2000-2006 közötti költségvetési időszakban bekövetkezett - alapvetően a korábbi célok összevonására vonatkozó - módosításokat ezt követően ismertetem.

1. cél: Elmaradott régiók fejlesztése

Az 1. támogatási cél körébe tartoznak azok a NUTS II. szintű régiók, melyek egy főre jutó bruttó hazai termék mutatója a legutóbbi három év átlagában a közösségi átlag 75%-át nem érte el. Ezen kívül az 1. támogatási cél hatálya alá tartozik néhány olyan tételesen felsorolt régió, melyeknél a fenti mutató értéke kis mértékben meghaladja a küszöbül meghatározott értéket, de közösségi érdek indokolja a támogatásukat ezen támogatási cél keretében. Kivételesen néhány tételesen felsorolt, kivételesen nehéz földrajzi (perem) helyzetben levő NUTS III. régió támogatása szintén ezen cél keretében történik meg.

Az 1. támogatási cél keretében érintett régiók számára a tagállamok kötelesek regionális fejlesztési terveket kidolgozni. A regionális fejlesztési terveknek tartalmazni kell:

- a meglévő helyzet értékelését, a korábbi fejlesztési tevékenységek eredményeit és a ezekhez felhasznált pénzügyi eszközöket;
- a főbb regionális fejlesztési célokat, a tervezett tevékenységek hatását, különös tekintettel a foglalkoztatásra, annak érdekében, hogy a középtávon elérhető gazdasági és társadalmi hasznok a felhasználni tervezett forrásokhoz igazodását meg lehessen ítélni;
- az érintett régió környezetvédelmi helyzetét, a javasolt stratégia és tevékenységek környezeti hatását;
- a felhasználni tervezett pénzügyi források teljességének bemutatását, mely tartalmazza a tervezett nemzeti és közösségi ráfordításokat, a strukturális alapokból, az Európai Fejlesztési Bank eszközei és az egyéb pénzügyi eszközök tervezett felhasználását.

Az Európai Bizottság megvizsgálja a tagállamok által benyújtott terveket, elbírálja, hogy megfelelnek-e a közösségi regionális politikai előírásoknak, valamint a szerződéseknek, illetve a közösségi

¹ A Tanács 2081/93 sz. 1993. július 20-i rendelkezése a Tanács 2052/88 sz. rendelkezésének módosításáról a strukturális alapok feladatairól és hatékony működéséről, valamint a beavatkozások egymás között illetve az Európai Fejlesztési Bankkal és az egyéb meglévő pénzügyi eszközökkel történő koordinálásáról

politikáknak. Ezt követően meghatározza közösségi támogatási koncepciót a közösségi strukturális beruházások vonatkozásában.

A közösségi támogatási koncepció tartalmazza

- a lehetőség szerint kvantifikált fejlesztési célokat, a régió kiinduló helyzetéhez képest tervezett haladást, a közösségi beavatkozás súlypontjait;
- a beavatkozási formákat;
- az összegeket és forrásokat tartalmazó finanszírozási tervet;
- a beruházások futamidejét.

2. cél: Ipari válságterületek fejlesztése

A 2. cél keretében elsődlegesen azoknak a NUTS III. szintű terület egységeknek a támogatása történik meg, melyek az alábbi kritériumoknak egyidejűleg felelnek meg:

- a legutóbbi három évben a munkanélküliségi átlag a közösségi átlagot meghaladja;
- az ipari foglalkoztatottak aránya az 1975. évet követő bármelyik évben meghaladta a közösségi átlagot;
- az ipari foglalkoztatottak aránya az említett évhez viszonyítva csökkenő tendenciát mutat.

Ezen túlmenően a 2. támogatási cél keretében támogathatók olyan terület egységek, melyek

- 1. vagy 2. támogatási cél keretében támogatott terület egységet határolnak;
- agglomerációk, ahol a munkanélküliségi mutató 50%-kal meghaladja a közösségi átlagot és az ipari foglalkoztatottság jelentősen visszaesett;
- városi régiók, ahol ipari ágazatok szanalási problémái jelentkeznek;
- ipari vagy városi régiók, ahol a halászati ágazat szerkezetváltásainak problémái jelentkeznek:

Tekintettel arra, hogy a 2. támogatási cél keretében támogatandó terület egységek kiválasztása közösségi szinten nem történhetett meg az alkalmazott kritériumok nagy száma miatt, a támogatási cél keretében támogatni kívánt régiók kiválasztására vonatkozóan a tagállamok tesznek javaslatot az Európai Bizottság számára. A ténylegesen támogatható területek listáját az Európai Bizottság a tagállamokkal egyetértésben választja ki és rendszeresen felülvizsgálja. Ezt követően a támogatásra kerülő régiók vonatkozásában a tagállamoknak regionális fejlesztési terveket kell összeállítani, majd ennek alapján határozza meg az Európai Bizottság a közösségi támogatási koncepciót. A regionális fejlesztési terv és a közösségi támogatási koncepció tartalma megegyezik az 1. támogatási célnál leírtakkal.

3. cél: A hosszú távú munkanélküliség és a fiatalok, illetve hátrányos helyzetű munkavállalók munkaerőpiacról történő kirekesztése elleni küzdelem

A 3. cél keretében a tagállamok akciótervet dolgoznak ki a cél elérése érdekében. Az akcióterv az 1. és 2. támogatási célhoz hasonlóan tartalmazni kell

- a kiindulási helyzetet, a korábbi tervezési időszakban megvalósított tevékenységek eredményeit, a folyósított közösségi források hasznosítását.
- a tervezett beavatkozások súlypontjait, a tevékenységek várható hatását a foglalkoztatásra, hogy a felhasználásra tervezett pénzügyi eszközök középtávú gazdasági és társadalmi hasznát meg lehessen ítélni;
- az Európai Szociális Alap támogatása felhasználásának tervezett mértékét, esetleg az egyéb közösségi források felhasználására vonatkozó adatokat.

Az Európai Bizottság a benyújtott tervezetek alapján valamennyi tagállamra vonatkozóan és az érintett tagállamokkal egyetértésben meghatározza a támogatási célok megvalósításához szükséges közösségi támogatási koncepciót.

4. cél: A munkavállalók ipari átalakulási folyamatokhoz és a termelési rendszerek változásához történő alkalmazkodásának segítése

A 4. cél keretében a tagállamok akciótervet dolgoznak ki a cél elérése érdekében. Az akcióterv az 1. és 2. támogatási célhoz hasonlóan tartalmazni kell

- a kiindulási helyzetet, a korábbi tervezési időszakban megvalósított tevékenységek eredményeit, a folyósított közösségi források hasznosítását.

- a tervezett beavatkozások súlypontjait, a tevékenységek várható hatását a foglalkoztatásra, hogy a felhasználásra tervezett pénzügyi eszközök középtávú gazdasági és társadalmi hasznát meg lehessen ítélni;
- a tagállamok által megnevezett illetékes hatóságok és szervezetek bevonására vonatkozó előzetes intézkedéseket, melyek a tervben szereplő tevékenységek kidolgozásához és végrehajtásához szükségesek;
- Az Európai Szociális Alap által nyújtott támogatások felhasználásának tervezett mértékét, esetleg az Európai Beruházási Bank, illetve egyéb közösségi pénzügyi eszközök hozzájárulásának tervezett mértékét.

Az Európai Bizottság a benyújtott tervezetek alapján valamennyi tagállamra vonatkozóan és az érintett tagállamokkal egyetértésben meghatározza a támogatási célok megvalósításához szükséges közösségi támogatási koncepciót.

5a cél: Mező- és erdőgazdasági területek fejlesztése illetve szerkezetváltása

A támogatási cél keretében az Európai Gazdasági Közösségre vonatkozó szerződés 39. cikkében célokhoz igazodóan az alábbi tevékenységek támogatása történik meg:

- mező- és erdőgazdasági termékek feldolgozási és értékesítési lehetőségeinek fejlesztése, a mezőgazdaság természeti hátrányainak kiegyenlítése;
- mezőgazdasági termelés átalakítása és kiegészítő tevékenységek fejlesztése a mezőgazdasági népesség számára;
- megfelelő életszínvonal biztosítása a mezőgazdasági népesség számára;
- a vidéki társadalom szövetének, a környezet és a vidéki tér, a mezőgazdaság természetes erőforrásainak megőrzése;
- a halászat struktúraváltásának fejlesztése.

Az 5.a támogatási cél finanszírozása az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap mezőgazdasági szerkezetváltás vonatkozásában illetékes orientációs osztály keretében történik. A halászati struktúraváltással kapcsolatos pénzügyi forrásokat a Halászati Közösségi Pénzügyi Eszköz biztosítja.

5b cél: Alacsony gazdasági és társadalmi fejlettségű vidéki területegységek fejlesztése

Az 5b. támogatási cél keretében azok az 1. támogatási cél keretébe nem tartozó területegységek tartoznak, melyek alacsony egy főre eső bruttó hazai termék mutató mellett az alábbi három kritériumból legalább kettőnek megfelelnek:

- a mezőgazdasági foglalkoztatottak magas aránya az összes foglalkoztatotthoz képest;
- alacsony agrárjövedelem (bruttó mezőgazdasági hozzáadott érték mezőgazdasági munkaegységenként)
- alacsony népsűrűség, vagy magas elvándorlás

A közösségi beavatkozás azon vidéki területegységek esetében is megengedett, amelyek az alábbi kritériumok közül egynek megfelelnek:

- peremterületek illetve szigetek, melyek a közösség gazdasági és üzleti központjaitól távol esnek;
- a mezőgazdasági tevékenység átalakítására érzékeny területegységek;
- kedvezőtlen üzemi szerkezet, vagy a mezőgazdasági kereső népesség kedvezőtlen korszerkezete;
- környezeti és térszerkezeti terheknek területegységek;
- kedvezőtlen helyzetű hegyvidéki területegységek;
- halászati szerkezetátalakítás gazdasági és társadalmi következményeivel küzdő területegységek.

Hasonlóan 2. támogatási célhoz az érintett területegységre vonatkozó kritériumok nagy száma miatt a tagállamok élhetnek javaslattal az 5.b. támogatási céllal érintett területegységek listájának összeállításánál. Az Európai Bizottság az érintett tagállammal egyetértésben határozza meg a támogatandó területegységeket.

A tagállamok az Európai Bizottság számára a vidéki területek fejlesztésére vonatkozó tervet állítanak össze. Ebben a fejlesztési tervben az egyéb támogatási célok esetében összeállított programtervhez hasonlóan be kell mutatni:

- a jelenlegi helyzetet, a korábbi tervezési időszakban megvalósított intézkedéseket és a rendelkezésre álló eredményeket;
- a helyzet kezelésére alkalmas stratégiát és a speciális célokat, az ezek eléréséhez szükséges tevékenységeket, valamint ezek hatását;
- az érintett terület egység környezeti helyzetét és a tervezett stratégia környezetre gyakorolt várható hatását, azokat az intézkedéseket, melyek a tagállam megnevezett környezetvédelmi hatásainak közreműködését biztosítják a tervezett tevékenységek kidolgozásában és végrehajtásában, hogy a közösségi környezetvédelmi elvárásokat biztosítsák;
- a terv végrehajtásához a strukturális alapokból, az Európai Beruházási Banktól és az egyéb közösségi pénzügyi eszközökből igényelt forrásokat, valamint
- a közösségi mezőgazdasági politika reformjával, illetve a közösségi halászati politikával összefüggő hatásokat.

Az Európai Bizottság értékeli a vidéki terület fejlesztésére vonatkozó tervet és az érintett tagállammal egyetértésben meghatározza közösségi támogatási koncepciót.

A közösségi támogatási koncepció tartalmazza

- a vidék fejlesztési céljait, ezek megvalósításának a kiinduló helyzetre gyakorolt hatását, a közösségi beavatkozás súlypontjait, valamint a tervezett kezdeményezések felülvizsgálatát és értékelését.
- a beavatkozási formákat;
- a beavatkozásokhoz kapcsolódó pénzügyi tervet, összeg és források szerint;
- a beavatkozások időtartamát.

6. cél: A rendkívül alacsony népsűrűségű terület egységek támogatása

A támogatási cél keretében Finnország és Svédország rendkívül alacsony népsűrűségű terület egységeinek támogatása történik meg. A támogatandó terület egységek népsűrűsége nem haladhatja meg a 8 fő/m² értéket.

A támogatandó terület egységek rögzítése az érintett országok csatlakozási szerződésében történt meg.

A regionális politika részét képezi a kohéziós politika, melyet a maastrichti szerződés felhatalmazása alapján létrejött Kohéziós Alap terhére valósítanak meg a tagállamok. A kohéziós politika alapja az Európai Gazdasági Közösségre vonatkozó szerződés 2. cikkében található, mely szerint a Közösség feladata a gazdasági és szociális kohézió és a tagállamok közötti szolidaritás megvalósítása. A szerződés 130a pontjában foglaltak szerint a Közösség a gazdasági és szociális kohézió megvalósítása keretében célul tűzi ki a különféle régiók fejlettségi szintjében megmutatkozó különbségek felszámolását és a leghátrányosabb helyzetű térségek elmaradottságának felszámolását. A Kohéziós Alap tehát az Európai Gazdasági Szerződésre vonatkozó szerződés 130a cikkének felhatalmazása alapján kezdte meg tevékenységét, működését pedig az Európai Unió Tanácsának rendelkezése szabályozza.²

A Kohéziós Alap terhére környezetvédelmi és infrastrukturális beruházások megvalósítását támogatják azokban a tagállamokban, melyben a vásárlóerő-paritáson mért Bruttó Hazai Termék a közösségi átlag 90%-át nem éri el, valamint a gazdasági konvergencia megvalósítására vonatkozó programmal rendelkezzenek. A fenti kritérium alapján 1994-től Spanyolország, Görögország, Portugália és Írország jogosult a Kohéziós Alap támogatására. Tekintettel arra, hogy a monetáris unió megvalósítása keretében a konvergencia-kritériumok elérése vonatkozásában a tagállamoknak amúgy is fokozott erőfeszítéseket kellett tenniük, az Európai Unió Tanácsa számára beterjesztett konvergencia-program összeállítása, ami az érintett tagállamok túlzott költségvetési hiányának elkerülésére vonatkozott, nem jelentette a feltételek szigorítását.

A Kohéziós Alap terhére a megvalósítandó környezetvédelmi és infrastrukturális beruházások költségvetési kiadásainak 80-85%-a támogatható. Ezen kívül a különféle tervezett projektekkel összefüggő tanulmányokkal és műszaki támogatással kapcsolatos költségvetési kiadások 100%-a támogatható. Az egyéb közösségi forrásokkal együttesen a közösségi kötelezettségvállalás nem

² A Tanács 1164/94 sz. (EK) 1994. május 16-i rendelkezése a Kohéziós Alap alapításáról

haladhatja meg az érintett projektekre vonatkozó kiadások 90%-át, ugyanakkor a Kohéziós Alapból támogatott projektek egyidejűleg nem részesülhetnek az egyéb regionális fejlesztési alapok támogatásából.

A megvalósításra tervezett projektek támogatását az érintett tagállamok kezdeményezhetik. A projekteknek megfelelően nagyoknak kell lenni annak érdekében, hogy a környezetvédelmet, illetve a transz-európai hálózatokat képesek legyenek befolyásolni, ezért a projektek tervezett költsége meg kell haladja a 10 millió ECU értéket. A támogatási javaslatnak tartalmazni kell a projekt leírása, megvalósítási ütemterve és megvalósítója mellett a közvetett és közvetlen költségeket tartalmazó költség-haszon elemzést, a foglalkoztatási és környezeti hatást, a projekt nemzetgazdasági hatékonyságára vonatkozó adatokat, valamint a finanszírozási tervet.

A projekt elbírálása során az alábbi kritériumokat alkalmazzák:

- a középtávú gazdasági és társadalmi haszon, melyet a költség-haszon elemzése alapján értékelnek és a felhasznált eszközökkel arányban állónak kell lenni;
- a tagállam által felállított prioritások;
- a közösségi politikákhoz történő hozzájárulás a környezetvédelem és transzeurópai hálózatok terén;
- a közösségi politikákkal való egyeztetettség, egyéb strukturális intézkedésekhez illeszkedés;
- a környezetvédelmi és a közlekedési infrastruktúra között arányosság.

A megfelelően megalapozott kérelmek tekintetében az Európai Bizottság három hónapon belül dönt a projekt támogatásáról. Az Európai Bizottság kérésére az Európai Beruházási Bank bekapcsolódik a projekt értékelésére. A megvalósítás során és a lezárást követően az Európai Bizottság és az érintett tagállamok értékelik, hogy az elérni kívánt célok megvalósultak-e, illetve megvalósulásuk várható-e. Az értékelés során különös figyelmet kell fordítani a projekt környezetvédelmi hatására.

A regionális politika céljainak átalakulása az AGENDA 2000 alapján

Az Európai Uniót megalapító Maastrichti Szerződés 1994. évi életbe lépését követően 1995-ben a luxemburgi Jacques Santer került az Európai Bizottság élére. Vezetése alatt az Európai Bizottság folytatta az elődje, Jaques Delors által megkezdett tevékenységet, mely a közösség költségvetési háttérének megerősítését és stabilizálását szolgálta. A keleti bővítés előkészítése érdekében az Unió döntéshozatali rendszerének átalakítását és a közösségi politikák forrásszükségletének biztosítását tekintette a közösség előtt álló legfontosabb megoldandó feladatoknak. A döntéshozatali rendszer átalakítása lényegében az 1997-ben megkötött Amszterdami Szerződés megkötésével vette kezdetét és jelenleg is tart a kormányközi konferencia eredményeit összegző 2000. évi Nizzai Szerződés folyamatban levő ratifikálásával. A két szerződéssel megalapozott intézményi-döntéshozatali reform biztosítja az Európai Unió bővítéséhez szükséges szerződéses kereteket, bár a szerződésekben foglaltak sem a jelenlegi, sem a tagjelölt országok politikusait és közvéleményét nem elégti ki maradéktalanul.

A közösségi politikák költségvetési háttérének biztosítása érdekében született meg az AGENDA 2000 megnevezésű dokumentum, mely a 2000-2006 közötti időszak működési feltételeit teremtette meg. A dokumentum a fenntartható fejlődés és a magas szintű foglalkoztatás megteremtését tekinti az Európai Unió legfontosabb céljának, melyet az 1994-ben megteremtett egységes belső piac, a 2002-ig bevezetésre kerülő gazdasági és monetáris unió segítségével kívánnak elérni. A gazdasági növekedés és magas szintű foglalkoztatás által megteremtett forrásokat a társadalmi-gazdasági kohézió szolgálatába kell állítani a dokumentum értelmében. Erre nem utolsósorban azért van szükség, mert a keleti bővítés kihívásának - melyet ekkor még 2002-re elérendő célnak tekintettek a csatlakozásra leginkább felkészült államok vonatkozásában - a közösség csak a társadalmi-gazdasági kohézió folyamatának felgyorsításával képes megfelelni. Amennyiben a fejlődésbeli egyenlenségeket az Európai Unió nem képes hatékonyan csökkenteni az akkor 15 tagot számláló közösség vonatkozásában, akkor a keleti bővítéssel együtt járó fejlettségbeli különbségek mérséklésére sem lesz képes, hiszen a tagjelölt országok fejlettségi színvonala akkoriban az uniós átlag 30-50 %-a között mozgott. Az AGENDA 2000 ezért a strukturális és kohéziós alapok tevékenysége hatékonyságának javítására tett javaslatot, s ezek a javaslatok tartalmazták a tagjelölt országok közösségi források terhére történő fejlesztését is a tényleges felvételt megelőző időszakban is. Természetesen a javaslatoknak számot kellett vetniük azzal a ténnyel, hogy a nettó befizető országok befizetéseiket nem kívánják korlátlanul növelni, másrészt az 1999-ig támogatásban részesülő országok sem kívánnak részesedésükről a közösségi támogatásokban lemondani. Ezért az AGENDA 2000 elfogadása a tagállamok kompromisszumkészségét jelentős mértékben igénybe vette.

Hozzájárult azonban a kompromisszum elfogadásához, hogy a döntés meghozatalára az Európai Tanács német elnökségének időszakára, 1999. I. félévére esett. Németország az európai integrációs folyamat alapító tagjaként és a közösségi politikák anyagi terheinek legnagyobb finanszírozójaként rendelkezett azzal a nemzetközi tekintéllyel, mely szükséges volt a kompromisszum kimunkálásához és elfogadtatásához.

Az AGENDA 2000 elfogadására 1999. március 24-25-én az Európai Tanács berlini ülésén került sor. A legfontosabb döntés a kiadások maximálása a tagállamok összesített GNP értékének 1,27%-os szintjén. A másik alapvető költségvetéssel kapcsolatos döntés volt, hogy a tag és a tagjelölt államokra vonatkozó kifizetéseket külön kezelik. Ez azt jelenti, hogy a tagjelölt államok nem jelentenek konkurenciát a tagok számára a közösségi forrásokért folyó küzdelemben, ami a két ország-csoport közötti megértést és bizalmat hivatott megalapozni. Az AGENDA 2000 elfogadásakor 2002-re tervezett tagfelvételek esetére a strukturális alapok elkülönített forrásait megtervezték, így a költségvetés módosítása nélkül is lehetőség nyílik az újonnan felvett tagok részére a támogatások igénybevételére. Ezekkel a döntésekkel a bővítés pénzügyi forrásait elkülönítették az Európai Unió jelenlegi tagjai számára megnyitott pénzügyi lehetőségektől.

A tagjelöltek számára rendelkezésre áll a korábban indított PHARE³ források mellett az ISPA⁴ és a SAPARD⁵. Míg a PHARE program a gazdasági szerkezetváltást támogatja, addig az ISPA a társadalmi-gazdasági kohézió elmélyítését célozza a közlekedési és a környezetvédelmi projektek támogatásával, míg a SAPARD program forrásai a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés céljaira szolgálnak.

Az AGENDA 2000 a közösség tagállamaira nézve legfontosabb döntéseit a strukturális politikai célok átalakításával hozta. A források koncentrációja érdekében a korábbi 6 támogatási célt 3 célban fogta össze. Ez azt jelenti, hogy a korábbi támogatási célok egyikét sem szüntette meg, hanem a hasonló célokat összevonta.

Így az új 1. célkitűzés az elmaradott régiók gazdaságfejlesztését célozza. Az 1994-1999 közötti költségvetési időszak 1. és 6. támogatási célja került át az új 1. célkitűzésbe. Így valamennyi NUTS II. terület egység, ahol a vásárlóerőparitáson mért egy főre eső GDP értéke nem éri el a közösségi átlag 75%-át, valamint Svédország és Finnország ritkán lakott terület egységeinek támogatása valósulhat meg az új 1. célkitűzés alapján. A célkitűzés támogatására 1999. évi árakon 135,9 Mrd eurót irányoztak elő.

Az új 2. célkitűzés a gazdasági-társadalmi szerkezetváltás érdekében biztosít forrásokat. A célkitűzés keretében támogatják azokat a programokat, melyek az 1994-1999 közötti költségvetési időszakban a 2. és 5. cél keretében kerültek támogatásra, vagyis azok az ipari, mezőgazdasági, halászati, illetve nagyvárosi terület egységek, melyek a gazdasági szerkezetváltás miatt jelentős jövedelemtermelési, illetve foglalkoztatási gondokkal küzdenek. A célkitűzés keretében 1999. évi árakon 22,5 Mrd eurót használnak fel a költségvetési időszakban.

Az új 3. célkitűzés nem kötődik terület egységekhez, de a regionális fejlesztés elengedhetetlen részét képezi. Ennek a célkitűzésnek keretében foglalták össze valamennyi munkaerőpiaci programot, tehát a foglalkoztatás bővítését célzó valamennyi oktatási, szakképzési támogatási programot. Az új 3. célkitűzés a korábbi költségvetési időszak 3. és 3. támogatási célját tartalmazza és a 2000-2006 közötti költségvetési időszakban mintegy 24 Mrd eurót fordítanak rá.

A strukturális alapok terhére kerülnek támogatásra az úgynevezett közösségi kezdeményezések is, melyek nem kötődnek az egyes régiók közösségen belüli hátrányos jövedelmi, illetve foglalkoztatási helyzetéhez. Ezeknek a közösségi kezdeményezéseknek a számát radikálisan csökkentették a korábbi költségvetési időszakhoz képest. Az új költségvetési időszak az alábbi közösségi kezdeményezéseket támogatja:

- INTERREG, a határokon átnyúló ország- és régióközi együttműködések támogatására;
- LEADER, a vidékfejlesztés támogatására, valamint
- EQUAL, a munkaerő-piaci hátrányos megkülönböztetés felszámolására.

³ Pologne-Hongrie Aide de la Restruction Economique (A PHARE alap ma már a megnevezésétől eltérően valamennyi kelet-közép-európai tagjelölt számára rendelkezésre áll)

⁴ Pre-Accession Structural Instrument

⁵ Special Action Programme for Pre-Accession Aid for Agricultural and Rural Development

A fenti általános érdeklődésre számot tartó közösségi kezdeményezések mellett létezik még a PEACE program, mely az észak-írországi békefolyamat támogatására használható fel.

A közösségi kezdeményezésekre a strukturális alapok forrásainak 5%-a fordítható, ezen belül azonban az INTERREG program részesedése a források legalább 50%-át kell felhasználja.

A berlini csúcs egyik legfontosabb költségvetési hatású döntése a közös agrárpolitikára vonatkozott. Bár az AGENDA 2000 a mezőgazdasági politika jelentős reformjával számolt, s erre vonatkozóan az Európai Uniót nemzetközi kötelezettségvállalásai is ösztönözték, a tényleges döntésekben nem sikerült eltávolodni a korábbi időszak gyakorlatától. A közös mezőgazdasági politika haszonélvezői nem kívánták korábban megszerzett pozícióikat feladni, így a radikális reform helyett a közös mezőgazdasági árak kis mértékű, fokozatos csökkentésében sikerült csak megegyezni, de az árcsökkentések hatásait a gazdák számára jövedelemtranszferek segítségével kompenzálják a közös mezőgazdasági politika rendelkezésére álló források terhére. Így a közös költségvetésben az évente 40 Mrd eurót meghaladó mezőgazdasági célú ráfordítás jelenti a legnagyobb tételt, bár részaránya ma már nem éri el a korábbi évekre jellemző 50% feletti értéket. Bár a mezőgazdasági termelés támogatása önmagában is jelentős térségfejlesztési tényező, a 2000-2006 közötti költségvetésben a mezőgazdasági támogatási ráfordítások között megjelenik a vidékfejlesztés támogatása is.

A vidékfejlesztési célokra az összes mezőgazdasági célú ráfordítás 15%-át kell fordítani, ami az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap mezőgazdasági szerkezetváltást támogató orientációs kiadásaival már jelentős területfejlesztési források bevonását jelenti. A vidékfejlesztés előtérbe kerülése annak a gondolatnak a térhódítását jelenti, hogy a vidék népességmegtartó erejének fenntartása ma már nem oldható meg pusztán a mezőgazdasági termelés feltételeinek a javításával, hanem a vidék vonzerejét kell növelni a vidéki lakosság alternatív foglalkoztatási lehetőségeinek feltárásával, a vidéki életforma versenyképessé tételével, a vidéki táj és környezet értékeinek turisztikai, sportcélú hasznosításával. Erre a jövedelmi viszonyok általános javulása, a szabadidő növekedése, a közlekedési és kommunikációs lehetőségek általános elérhetősége megfelelő lehetőséget biztosít, s ennek a lehetőségnek a kiaknázását támogatja a mezőgazdaság fejlesztésének vidékfejlesztési célkitűzése is. Így ma már a közösségi mezőgazdasági politika is részben a regionális fejlesztés szolgálatában áll és - ha közvetve is - a regionális fejlettségi különbségek mérséklését célozza.