

DR. LÓRÁND BALÁZS

Beszámoló a kohéziós politika jövőjével foglalkozó konferenciáról

Szlovénia, Bled, 2011. március 16–18.

Az Európai Bizottság regionális politikáért felelős főigazgatósága, a Regionális Tudományi Társaság (Regional Studies Association – a regionális tudomány egyik legjelentősebb nemzetközi szervezete) és a szlovén kormány regionális politikáért felelős hivatala konferenciát szervezett a szlovéniai Bledben. A rendezvény célja volt, hogy közös fórumon tudják megbeszélni az ötödik kohéziós jelentés (EC 2010a) elemzéseit és következtetéseit a politikai döntéshozók, az adminisztrációban dolgozók, illetve az egyetemi, kutatói szféra képviselői. A konferencia résztvevőinek száma 181 volt (28 országból), ebből az Európai Bizottságot 11 fő képviselte.



A Bledi-tó (a szerző felvétele)

A regionális politika és tudomány számos aspektusa, témája helyet kapott a programban, az RSA 2010-es pécsi konferenciájához hasonlóan (Lux 2010). A bledi konferencia nyitó plenáris előadásaiban elhangzott, hogy a kohéziós politika az Európai Unió legtöbbet értékelt szakpolitikájává vált. A politikát formáló döntéshozók és a megvalósításban tevékenykedők érdeklődnek a kutatási eredmények iránt; fontos, hogy meg lehessen teremteni a két irányzat, csoportosulás közötti párbeszéd intézményes kereteit. *Veronica Gaffey* (2011), az Európai Bizottság regionális politikáért felelős főigazgatóságának munkatársa, az értékelési egység vezetője beszámolt a konferencia résztvevőinek arról,

hogyan alakult a kohéziós politika jövőjéről szóló diskurzus az ötödik kohéziós jelentés publikálása óta, melyek a legfontosabb területek, ahol új elképzelések jelentek meg, és milyen volt ezek fogadtatása a tagállamok, a döntéshozók részéről. Az előadó kiemelte, hogy a jelenlegi tervezés során még nem ismertek a pontos költségvetési keretek, amelyek 2014-től érvényesek lesznek, és hogy az *Európa 2020 stratégia* (EC 2010b) céljainak meg kell jelenniük az új kohéziós politika keretei között. Felhívta a figyelmet arra, hogy a stratégia készítése felülről lefelé haladt (top-down), míg a kohéziós politikánál fontos az alulról felfelé irányuló (bottom-up) szemlélet, ezen szituációban szükséges megtalálni a közös irányokat. Továbbra is bizottsági szándék, hogy a fejlesztési források minél nagyobb hányadát koncentrálják a leginkább elmaradott térségekbe.

Korompai Attila (2011), a Budapesti Corvinus Egyetem docense előadásában a Területi agendához kapcsolódó, a VÁTI által készített kézikönyv tanulságaira hívta fel a figyelmet. A kézikönyv a téma szempontjából releváns célokra és tartalomra koncentrált, és egy olyan módszertani bázist mutat be, amely a regionális fejlesztési stratégiák megvalósítását, illetve a területi aspektusok előtérbe kerülését támogathatja. A Területi agendához kapcsolódó kihívások és prioritások értékelését a magyar szempontok alapján végezték el. Mindezek mentén előállítható a különböző beavatkozások fontossági sorrendje a politikák és kihívások rendszerében.

Andreas Rogriguez-Pose (2011), a London School of Economics professzora érdekes kutatási eredményeiről számolt be. Több tervezési időszakban is megvizsgálták, hogy milyen hatásokat értek el a kohéziós politika forrásai az egyes tagállamokban. Véleménye szerint a kohéziós politika fejlődésében kimutatható egy tanulási folyamat, amelynek keretei között egyfajta koncentráció ment végbe (hat helyett három célterületet jelöltek meg), a kiváló teljesítményt nyújtókat támogatták, elismerték (ez a teljesítménytartalék intézménye), az elszámoltathatóságot erősítették, a partnerséget fokozták, valamint a monitoringot és az értékelési tevékenységet előtérbe állították. Számos elemző foglalkozik a kohéziós politika hatásosságával és hatékonyságával, az előadó ezek közül kiemelte munkatársa, *Riccardo Crescenzi* (2009) eredményeit, aki empirikus elemzés segítségével bebizonyította, hogy az Európai Unióban az egyenlőtlenségek koncentrációja magasabb fokú, mint a kohéziós politika forrásai kapcsán megmutatkozó koncentráció, vagyis a legkevésbé fejlett térségek jóval kevesebb forráshoz jutnak, mint amekkora forrást kapniuk kellene az elmaradottságuk függvényében.

Rodriguez-Pose feltárta elemzésében, hogy bár 1994–1999 között konvergencia volt megfigyelhető az Európai Unióban, nincs rá egyértelmű bizonyíték, hogy ez a kohéziós források miatt következett be. Ugyanakkor egyértelmű, hogy a 2000–2006 közötti időszakban a fejlesztési források pozitív és szignifikáns hatást gyakoroltak a növekedésre, s az is nyilvánvaló a vizsgálatok alapján, hogy azon térségekben lehetett komolyabb növekedést elérni a pótlólagos források felhasználásával, amelyek egyébként is fejlettebbek voltak. Mindezek alapján a legfontosabb konklúzió, hogy a helyi kapacitások fejlesztése, az intézményrendszer modernizációja szükséges a fejlesztések hasznosulásának erősítéséhez, illetve nagyobb megtérülést kell elérni a kifejezetten periférikus térségekben.

Grzegorz Gorzelak (2011), a Varsói Egyetem professzora szerzőtársaival a kohéziós politikának a stratégiai célokra és a kormányzati politikákra gyakorolt hatásait kutatta. Beszámolója szerint 2004–2006 között a fejlesztésre költött összegek az Európai Unió leginkább elmaradott országaiban GDP-hez hasonlítva 3,5%-nál nagyobb összeget jelentettek.

Ha nem vesszük figyelembe az EU-támogatásokat, akkor a nemzeti forrásokból a kohéziós országok hasonló mértékben költöttek a gazdaság kohéziós erősítésére, mint a kevésbé elmaradott térségek. Emellett a kevésbé fejlett országok számára sokkal komolyabb gazdasági terhet jelent a kohéziós politika társfinanszírozása nemzeti költségvetési forrásokból, mint a fejlett országok számára. A politikák megvalósítását végző intézményrendszer elemzése során a kutatók megállapították, hogy egyszerre figyelhető meg a regionalizáció és a centralizáció újbóli érvényesülése. Érdekes eredményre jutottak az EU-támogatások nemzeti politikákat befolyásoló hatásait elemezve: kimutatták, hogy az újonnan csatlakozott tagállamok leginkább a konvergenciacélokat követik, de ez a gyakorlatban inkább a versenyképesség erősítésében nyilvánul meg. Megerősítve mindezt a konferencia résztvevői kiemelték, hogy az elmaradott térségek felzárkóztatása fontos cél, ennek elérését támogatja a versenyképesség erősítése mint eszköz, így a két fogalom szembeállításának valójában nem releváns. A kohéziós politikának a kormányzásra, az intézményrendszerre gyakorolt hatása (a stratégiai gondolkodás erősítése, a partnerség, a koordináció megvalósítása, a monitoring és értékelés gyakorlata) minden vizsgált országban szignifikáns, mindez nyomon követhető az alapelvek és szabályozások alakulásában.

A kohéziós országok jelentős támogatási összegekhez jutnak a kohéziós politika keretei között, ugyanakkor a *kormányzás*, az *állami adminisztráció*, az *intézményrendszer minősége* területén jelentős problémákkal küzdenek, amelyek megakadályozzák a források hatékony felhasználását, emelte ki *Willem Molle* (2011), az Erasmus University professzora. Véleménye szerint ezen országok legfejlettebb régiói sem rendelkeznek megfelelő színvonalú intézményrendszerrel. A nemzeti szinten kimutatott kormányzati minőség alapján hat kategóriába sorolhatók az európai országok:

1. Dánia, Finnország, Svédország;
2. Ausztria, Németország, Írország, Luxemburg, Hollandia, Egyesült Királyság;
3. Franciaország, Belgium, Málta, Portugália, Spanyolország;
4. Csehország, Ciprus, Észtország, Szlovénia;
5. Olaszország, Görögország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovákia;
6. Bulgária, Románia.

A besorolás nemcsak a kormányzat, az intézményrendszer minősége szempontjából jelent csökkenő sorrendet, hanem mindez hasonló viszonyrendszert takar a fejlettség aspektusából is, vagyis az első csoportba tartozók az EU-27 fejlettségi szintjének 150%-án, míg az utolsó csoportba sorolható országok a 20%-án állnak átlagosan. A regionális kormányzás minőségét jelentős mértékben meghatározza az adott országhoz tartozás. A versenyképességet célként kitűző országok, amelyek jóval kisebb mértékű támogatásban részesülnek, sokkal jobb eredményességet tudnak felmutatni ezen a területen. Számos olyan programot indítottak az elmúlt időszakban is, amelyek a közszféra átalakítását, reformját valósították meg. Mindezek alapján, tehát ha figyelembe vesszük a kormányzás, az intézményrendszer minőségének fontosságát, akkor azokban a térségekben lehet leginkább fejlődést felmutatni, ahol relatíve kisebb az elmaradottság, illetve ott nehéz eredményeket elérni, ahol a leginkább szükség lenne rá. Éppen ezért Molle azt javasolja, hogy a túlzott elvárásokat a felzárkóztatás és integráció területén érdemes átgondolni, és a fejlesztési források komoly hányadát kötelezően az intézményrendszer fejlesztésére kell fordítani az elmaradott országokban.

Érdekes nézőpontot ismertetett *Artur Kasza* (2011), a European School of Law and Administration adjunktusa, aki az intézményi kohézió kérdését elemezte Lengyelország kapcsán. Szükségesnek látja, hogy a területi fejlesztést szolgáló programoknál az egyes projektek közötti kohézió megvalósuljon, ehhez pedig magas szintű konszenzusra van szükség a szereplők között. Véleménye szerint az intézményi kohézió létrejötte fontosabb a területi kohézióénál is. Az intézményi kohéziót a projektek versenyztetését előíró kiválasztási rendszer nem képes megteremteni. Kasza jó megoldásként említette a sziléziai szubregionális operatív programot, ahol a regionális projektből portfóliót hoztak létre, s ebben összehangolták az egyes cselekvési programokat és terveket.

Az adicionalitás vizsgálatát több elemző is felvállalta. *Peter Wostner* (2011), a szlovén kormány regionális politikáért felelős hivatalának képviselője előadásában empirikus elemzéssel mutatta be, hogy milyen hatást gyakorol a nemzeti források nagyságrendjének alakulására az európai uniós fejlesztési források beáramlása egy adott országba. Megfelelő szituációban az adicionalitás következtében a kohéziós politika forrásai növelik a közkiadások nagyságrendjét, és nem helyettesítik azokat. Amennyiben a helyettesítés (vagyis a kiszorító hatás) jellemző, akkor ezen források beáramlásának nem tulajdoníthatunk jelentős növekedési hatást. Az empirikus elemzés során Wostner megvizsgálta, hogy 1990–2006 között az egyes tervezési periódusokban mekkora volt a tagállamokba áramló kohéziós politikai források nagysága, illetve a strukturális (vagyis gazdaságfejlesztési, környezetvédelmi és oktatási) kiadások mérete a GDP százalékában kifejezve. A regressziós vizsgálat alapján egyértelmű, hogy a kohéziós politikai források általában adicionalisnak tekinthetők egy adott ország GDP-jének 2,6%-át elérő forrásmennyiségig, ezek után már csökken a nemzeti forrás szintje a strukturális területek fejlesztése kapcsán. *Emanuela Sirtori* (2011), a Centre for Industrial Studies elemző munkatársa szerzőtársával hozzátette ehhez előadásában, hogy az adicionalitás jelenlegi értékelése az Európai Unióban nem megfelelő, mivel nincs standard módszertan ennek végrehajtásához, illetve a tagállamok által biztosított információk minősége és használhatósága eltérő. Továbbá a jelentések az egyes tervezési időszakokban más-más módszertant alkalmaztak, mindezek miatt az adicionalitás kimutatása ad hoc feladatnak tűnik, nem része a folyamatosan működő monitoringrendszernek, éppen ezért szükséges a mostani ellenőrzés átalakítása.

A konferencia megfelelő alkalmat biztosított a gyakorlati és az elméleti szakemberek diskurzusára, lehetőség nyílt azon kérdések megtárgyalására, amelyek leginkább a fókuszban vannak az új kohéziós politika kialakítása során (a forráselosztás módszereinek átalakítása, a hatékonyság, hatásosság fokozása, az adicionalitás vizsgálata stb.). A szervezők a konferencia végén kiemelték, hogy szándékukban áll hasonló fórumokat szervezni a közeljövőben.

IRODALOM

- Crescenzi, Riccardo* (2009): Undermining the principle of concentration? European Union regional policy and the socio-economic disadvantage of European regions. *Regional Studies*, 1.
- Del Bo, Chiara – Florio, Massimo – Sirtori, Emanuela – Vignetti, Silvia* (2011): Additionality and regional development: are EU Structural Funds complements or substitutes of national public finance? <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia/papers/Bo.pdf>
- EC* (2010a): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Beruházási Banknak. A gazdasági, szo-

ciális és területi kohézióról szóló ötödik jelentéssel kapcsolatos következtetések: a kohéziós politika jövője. Az Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel

EC (2010b): Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. A Bizottság közleménye. Európai Bizottság, Brüsszel

Gaffey, Veronica (2011): After the Fifth Cohesion Report. Plenáris előadás. Bled, március 16-18.

Gorzalak, Grzegorz – Kozak, Marek – Wislade, Fina (2011): The Influence of Cohesion Policy on Strategic Objectives and Governance in Member States. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia/papers/Gorzalak.pdf>

Kasza, Artur (2011): Institutional Cohesion and the Implementation of Regional Policy in Poland. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia/papers/Kasza.pdf>

Korompai Attila (2011): Ex-ante evaluation of synergies between territorial challenges and policies of the EU. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia/papers/Korompai.pdf>

Lux Gábor (2010): Beszámoló a Regional Studies Association 2010. évi konferenciájáról. Pécs, 2010. május 24–26. Területi Statisztika, 4.

Molle, Willem (2011): Cohesion post 2013; ambitions and capacity. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia/papers/Molle.pdf>

Rodríguez-Pose, Andreas (2011): After the Fifth Cohesion Report. Plenáris előadás. Bled, március 16–18.

Wostner, Peter (2011): Evaluation of Cohesion Policy: Are EU funds really additional? <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia/papers/Wostner.pdf>

A konferencia további tanulmányainak és előadásainak többsége elérhető a Regionális Tudományi Társaság honlapjáról:

<http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp>

Kulcsszavak: kohéziós politika, Regionális Tudományi Társaság, Regional Studies Association, bledi konferencia.



A konferencia helyszíne (a szerző felvétele)

Resume

To exchange ideas and highlight the most crucial issues influencing the formulation of the Cohesion Policy in the 2014-2020 period an international conference was organized in Bled with the title of ‘What future for Cohesion Policy?’ by the European Commission DG Region, the Regional Association and the Slovenian Government Office for Local Self-Government and Regional Policy. The main goal of this program was to provide possibility for policy debate about the conclusions and analyses of the previously published Fifth Cohesion Report. The participants (181 people) came from 28 countries. The allocation of funds, the effectiveness and efficiency, the additionality and the quality of institutions influencing the utilization of the development programs were in the focus of the academic event. In a host of studies and empirical analyses were observed the results from the previous planning periods of the European Union, which demonstrated the convergence (or divergence) and the accompanying effects on the level of countries or regions. The organizers emphasized the readiness to have similar events in the near future.