

**Fábián A., Pogátsa Z. (szerk.):
Az európai kohéziós politika gazdaságtana
(Akadémiai Kiadó, Budapest, 2016. 272 o.)**

Economics of the European Cohesion Policy

GÁL ZOLTÁN, KOVÁCS SÁNDOR ZSOLT

GÁL Zoltán: tudományos főmunkatárs, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; egyetemi tanár, Kaposvári Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Regionális Tudományok és Statisztikai Tanszék; 7400 Kaposvár, Guba Sándor u. 40.; galz@rkk.hu

KOVÁCS Sándor Zsolt: tudományos segédmunkatárs, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; skovacs@rkk.hu

Zoltán GÁL: senior research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; professor, Kaposvár University, Faculty of Economic Science, Department of Regional Studies and Statistics; Guba Sándor u. 40., H-7400 Kaposvár, Hungary; galz@rkk.hu

Sándor Zsolt KOVÁCS: junior research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; skovacs@rkk.hu

Az Európai Unió fejlődéstörténetének egyik meghatározó momentuma a társadalmi, gazdasági és területi kohézió, mely a szolidaritás, a méltányosság és az igazságosság elvén alapul (Horváth 2004; Rechnitzer 2007). A kohéziós politika kialakításának szükségességét az Európai Közösség területi expanziója, az újabb bővítések és a gazdasági-társadalmi heterogenitás növekedése hozta magával már az 1980-as években. A kohéziós és a strukturális politika nemzetközi és hazai szakirodalma jelentős – mint arra ez a könyv is több ponton utal. A Fábián Attila és Pogátsa Zoltán által szerkesztett kötet az elméleti és empirikus elemzések és összegzések mellett a 2014 és 2020 közötti uniós tervezési ciklus kihívásait, intézményi kereteit is bemutatja, kiemelve az új elemeket és a fennálló hiányosságokat. A kötet hiánypótló, mivel a csatlakozás óta eltelt programozási időszakok értékeléséről magyar nyelven nem készült a válság hatásait is figyelembe vevő szintézis. Ugyanakkor a munka arra is vállalkozott, hogy a 2014 és 2020 közötti tervidőszak céljait, a területi irányítás új elemeit, valamint a kohéziós politikát is meghatározó (környezeti, fenntarthatósági és társadalmi) fo-



lyamatokat is bemutatassa. Az Akadémiai Kiadó Modern Regionális Tudományi Szakkönyvtár sorozat legújabb kötetének szerzőgárdája szisztematikusan elemzi a kohéziós politikát közgazdaságtani elméleti modellek, európai szakpolitikai elemzések és összehasonlító esettanulmányok segítségével.

A Pogátsa Zoltán által jegyzett első fejezet az európai kohéziós politika evolúcióját újszerű módon – a nemzetközi (politikai) gazdaságtan és a fejlődés-gazdaságtan elméleti keretrendszerébe illesztve – tárgyalja. Az európai integráció gondolatának megszületésével egyidős az együttműködés „mikéntjének” kérdésköre. A föderalista, funkcionalista és intergovernmentalista nézetek folyamatosan és párhuzamosan vannak jelen, azonban a történelmi helyzetek, gazdasági események, a tagállami érdekek mindig valamelyik nézet felemelkedéséhez vezettek. A szerző ezekbe az elméleti keretekbe helyezve tekinti át a közösségi együttműködés elmélyülésének mérföldköveit. Elsőként az Európai Szén- és Acélközösség ágazati együttműködés segítette a föderalista eszméket, majd 1955-től inkább a funkcionalista elvek érvényesültek. A maastrichti szerződés (1992) valamelyest ismét visszahozta a föderalista lehetőségeket. A teljes politikai unió az egységes szimbólumok és a közös valuta megjelenésével nem jött létre, főként a nemzeti kormányok érdekei, a kezükben maradt döntési kompetenciák, ezáltal a gyenge közösségi érdekérvényesítés miatt. Pogátsa ezek közül kiemeli a közös kisebbségvédelem, az egységes szociális háló hiányát, illetve azt, hogy a közösségi szervezeteknek nincs beleszólásuk a tagállamok demokratikus berendezkedési és alkotmányossági modelljeibe.

A kohézió erősödése, azaz a regionális különbségek csökkenése felfogható a térségek fejlődésének és gazdasági növekedésének eredményeként, ezért a szerző fontosnak tartja a területi politika makrogazdasági kereteinek kijelölését, illetve az interdiszciplináris megközelítést. A diszciplínák közötti hídépítést a politikai, intézményi, társadalmi és környezeti szempontokat komplexebben integráló (internalizáló) nemzetközi politikai gazdaságtani és fejlődés-gazdaságtani elméletek bemutatásával kezdi. Ennek nem titkolt célja volt, hogy a regionális tudományok számára lehetőséget teremtsen az új elméleti diskurzusok felé való nyitásra. Ugyanakkor a fejezetből hiányzik a regionális tudomány, illetve a regionális gazdaságtan új irányzataira (pl. új gazdaságföldrajz, evolúciós közgazdaságtan és gazdaságföldrajz, területi innovációs vagy tudásgazdaságtan) való utalás. Az interdiszciplináris hídépítés kétirányú folyamatának bemutatását csak ezen elméletek tárgyalása tette volna teljessé, mivel az Európai Unió kohéziós politikájának reformjában és paradigmaváltásában az új regionális tudományi irányzatok alapvetései meghatározó szerepet játszottak. Ugyanakkor a 4. fejezetben e regionális tudományi elméletek egy részével – eltérő kontextusban – foglalkozik egy másik szerző, de fontos lett volna a fejlődés-gazdaságtani elméletekkel való együttes bemutatás is.

Pogátsa – egyfajta evolúciós keretbe helyezve – értékeli a közgazdaságtan növekedés- és fejlődéselméleti modelljeit, a legáltalánosabb neoklasszikus Solow-modelltől a függőségi és egyenlőségi (egyenlőtlenségi!) elméletekig. Jól

látható, hogy a korábbi elméleti modellek mindig leegyszerűsített gazdaságfogalommal dolgoztak, externalizálták a gazdasági növekedés és a fejlődés számos meghatározó tényezőjét. Ez volt velük szemben az endogén növekedésemelvények és fejlődésgazdaságtan legjelentősebb kritikája is. Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a térgazdaságtani elméletek még gyorsabban reagáltak a neoklasszikus kihívásra, mint a fejlődésgazdaságtan, pontosabban a fejlődésgazdaságtan elméleteibe integrálták a területi szempontokat. Ezeket részletesebben elemzi a 4. fejezet.

A neoklasszikus modellek a növekedést és a fejlődést általában szinonimaként használják, azonban a 20. század második felében világossá vált, hogy a növekedés csak bizonyos pontig fejlődéstámogató, mivel ökológiai és biológiai korlátai vannak (Meadows et al. 2005), így e szint felett már jelentős szociálpszichológiai és környezeti károkkal jár. Másfelől közelítve, a gazdasági növekedés jóléti állami beavatkozások nélkül társadalmi polarizációhoz, jövedelmi és területi egyenlőtlenségekhez vezet, elsősorban a tőketulajdonosoknak kedvez. A szerző idézi az egyenlőtlenségekkel foglalkozó két közgazdászguru (Milanovic 2016; Piketty 2014) gondolatait. Kiemelhetjük, hogy Milanovic (2016) legújabb könyvében nemcsak az országokon belüli, hanem a globális szintű egyenlőtlenségeket és jövedelmi viszonyokat is vizsgálja. Ebből a szempontból a fejlett világban (így Európában és az USA-ban is) az egyenlőtlenségek további növekedése várható. Ennek súlyos következményei prognosztizálhatók nemcsak a középosztályokra, hanem a fejlett világhoz legszorosabban integrálódó, közepes jövedelemszintű félperifériákra, így Kelet-Közép-Európára vonatkozóan is. Vagyis a közösségi kohéziós politika akkor hathat a társadalmi és gazdasági kiegyenlítődesre, ha a piaci mechanizmusok mellett a redisztribúció is megjelenik. Ezt prognosztizálta az ESPON Territorial Scenarios and Visions for Europe – 2050 projekt is, amely a 2050-es időhorizontra¹ készítette el a területi fejlődés forgatókönyveit az európai térség számára. Az előrejelzések alapján az országok közötti különbségek alig csökkennek, lényegében stagnálást prognosztizálnak a modellek, ugyanakkor az országokon belüli területi különbségek erősen növekednek. Ha e folyamatokat befolyásolni képes szakpolitikák nem változnak, akkor Európán belül a mainál erősebb törésvonalakkal, illetve a déli és a kelet-európai régiók végleges leszakadásával számolhatunk (Gál, Lux 2014).

A Fábián Attila által jegyzett fejezet az EU kohéziós politikájának fejlődését, intézményrendszerét és céljait mutatja be. Az európai kohézió hiányosságai elsősorban a területi különbségekből fakadnak. E különbségek egyrészt a tagállamok közötti fejlettségbeli különbségekből erednek, s a centrum-periféria (nyugat-keleti) keretrendszerében manifesztálódnak, másrészt az egyes tagállamokon belül is jelentős területi különbségek vannak, amelyek csökkentése a kohéziós politika minden erőfeszítése ellenére sem sikerült. Ez még inkább igaz a korábban is nagy kiterjedésű hátrányos helyzetű térségekkel rendelkező országokra (Dél-Európa), de legfőképpen a kohéziós politika erőforrásait csak egy évtizede használó kelet-közép-európai új tagállamokra. Ez utóbbiak esetében

főképp a fővárosi régiók kiemelkedő – éppen ezért erősen polarizáló – szerepe nyilvánvaló. Itt kell azonban megjegyezni, hogy a kohéziós politika programjainak cél- és eszközrendszere korántsem egységes, tervezési ciklusról ciklusra változik. A 2000–2006-os ciklus így kiemelt célként kezelte az elmaradott régiók strukturális alkalmazkodásának ösztönzését, a gazdasági szerkezetváltás támogatását és az oktatási, szakképzési és foglalkoztatási rendszerek korszerűsítését. A 2007–2013 időszak a konvergencia, a regionális versenyképesség és a területi együttműködés prioritásait a közlekedésfejlesztés (elérhetőség javítása és bekapcsolódás) és a környezetvédelem (fenntarthatóság) célkitűzéseivel egészítette ki. E fejezet korrekt áttekintést nyújt a szakpolitikáról, de a kohéziós politika eredményeinek értékelésére nem vállalkozott a szerző.

Tóth Balázs István a tagállamokon belüli területi egyenlőtlenségek problematikájával foglalkozó fejezete a térségi és helyi potenciálok nyugvó endogén fejlődés és a területi egyenlőtlenségek összefüggésrendszerének kitűnő összefoglalását adja. A fejezet áttekinti az endogén fókuszú, illetve a kohéziós politika szempontjából jelentősebb növekedésméletek egy részét. Tárgyalja az új gazdaságföldrajz, az evolúciós gazdaságtani, területi versenyképességi és a tudásgazdaságtani megközelítéseket is, ugyanakkor a klasszikus európai strukturális és kohéziós politikát részben megalapozó polarizációs modellek rendszerbe foglalása elmaradt. A polarizációs modellek – a neoklasszikus növekedési elméletekkel és az exportbázis-elmélettel ellentétben – a fejlődési különbségek növekedésében látják a regionális fejlődés természetét. Myrdal kumulatív oksági (1957) modellje, vagy Hirschmann (1958) szektorális és területi szempontokat integráló „előre- és hátramatató kapcsolatokat” (forward-backward linkages) bemutató elmélete is a térségek (régiók) közötti egyensúlytalanság alapfeltevéséből indul ki, amely a területi egyensúlyt megzavaró komplex folyamatok halmaza. A térgazdaságtani szempontú szakpolitikai válaszok is hamar megszülettek: a növekedési (Perroux 1956, 1982; Richardson 1973) és fejlesztési pólusok (Boudeville 1966; Lasuén 1969) modelljében. Ez utóbbiak meghatározó területi kiegyenlítő (intézményi) mechanizmusként épültek be a fejlesztő állam makromegközelítésű koncepciójába.

A fejezet áttekinti a területi felzárkózás problematikáját, s értékeli a területi divergencia és konvergencia európai és hazai trendjeit. Ugyanakkor a téma szakirodalmának áttekintése korántsem teljes. Szükség lett volna utalni a területi egyenlőtlenségeket leíró empirikus konvergenciavizsgálatokra (Barro, Sala-i-Martin 1992; Gardiner, Martin, Tyler 2004). E tanulmányokból egyértelműen kitűnik, hogy a térségek közötti polarizáció – különösen a válság időszakaiban – tovább erősödött. A szerző részletesen áttekinti a kohéziós politika hatékonyságát vizsgáló modelleket. A kohéziós politikai célok érdekében elköltött pénzek hatásának vizsgálatára számos ökonometriai-statisztikai modell, szimulációs módszer létezik, melyek közül több mikroszintű, illetve makroszintű elemzés. Az első – az EU által is támogatott keretmodell – a HERMIN volt, mely a periférikus régióknak nyújtott támogatások hatásainak kimutatására szolgált, azonban a használható-

sága korlátozott volt a strukturális változások nem megfelelő kezelése és az ipari szektor túlzott hangsúlyozása miatt. Ezt követően számos új modell jelent meg (QUEST, TEQUILA, MASST-modellcsalád, RHOMOLO, vagy a magyar tudományos közösség által leginkább ismert GMR megközelítésű modellek). E módszertan alkalmazásának eredményeként elmondható, hogy a regionális hatásvizsgálatok összetettek, változatosak, végeredményüket tekintve azonban lényegi eltéréseket nem mutatnak. Heterogenitásuk az egységes közösségi módszertan hiányára utal.

Czeglédy Tamás a kötet 5. fejezetében az Európai Unión belül kialakult reálisán érzékelhető centrum-(fél)periféria viszonyrendszert járja körül a nemzetközi munkamegosztásban, illetve a külkereskedelemben elfoglalt pozíciók alapján. A jelenség nem új keletű, már az ipari forradalom időszakában elkezdődött az élenjáró országok és az iparosításban lemaradó államok közötti fejlődési olló nyílása, amely aztán a világháborúk és Európa keleti felében kialakult szocialista berendezkedés miatt tovább erősödött. A szerző statisztikai adatokkal bizonyítja a kettészakadt uniót, a jövedelmi és bérvizonyok, a külföldi munkadöntőke-beáramlás, az emberi fejlettségi index, a start-up vállalkozások és innovációs mutatók segítségével. Minden elemzett adatsor egyfajta nyugat-kelet lejtőt mutat, például az Európai Bizottság kategorizálásában a kelet-közép-európai térségben nincsenek vezető innovátorok, a követők csoportjába is csak Szlovénia sorolható, míg a térség többi állama az innovációk területén mérsékelt teljesítményt produkál.

A természeti környezet a gazdasági növekedésnek határt szab, amelyet a Római Klub jelentéseiből az Európai Közösség már korán felismert, és elkötelezte magát a fenntarthatóság, illetve a természeti környezet megóvása mellett. A kötet 6. fejezetében Pappné Vancsó Judit és Jankó Ferenc a fenntartható fejlődés eszmerendszerének kialakulását és annak európai uniós dokumentumokba való integrálását mutatja be. 2001-ben elkészült az EU Fenntartható fejlődés stratégiája, amelyet azóta több ízben is felülvizsgáltak (2006, 2009). E dokumentumok megállapítják, hogy megvan ugyan az uniós politikai akarat, a megvalósítás területén azonban mutatkoznak hiányosságok. Az Európa 2020 stratégia a korábbi lisszaboni stratégiát a szegénység elleni küzdelem felvállalásával és a fenntarthatóság erőteljesebb hangsúlyozásával újította meg. E fejezetben a szerzőpáros a fenntarthatóság és a területi politika összefüggéseit elemzi, a magyarországi vonatkozásokat pedig külön fejezet tárgyalja. Foglalkoznak a fenntarthatóság mérésének problematikájával, felsorolják a nemzetközi szervezetek által kidolgozott indikátorokat, mindemellett az olvasónak hiányérzete támadhat, mivel a fejezetben nem térnek ki e mutatók tagországonkénti összehasonlítására.

Pogátsa Zoltán a 7. fejezetben az EU kohéziós politikai paradigmaváltásának és reformjának alapjául szolgáló Barca-jelentést² vette górcső alá. Az Európai Bizottság Fabricio Barca olasz pénzügyi és gazdasági szakembert kérte fel 2009-ben egy gazdasági elemzés elkészítésére. Pogátsa Zoltán kritikája a politi-

kai anomáliákat és a társadalmi kohézió hiányosságait emeli ki a Barca-jelentés kapcsán. A jelentés nem tagadja, hogy a korábbi kohéziós források megszerzésében a politikai befolyás és a lobbierő meghatározó volt, következésképpen a helyi elitcsoportok szerezték meg a források jelentősebb részét. Ugyanakkor a jelentés hangsúlyozza, hogy ez az allokációs anomália a méltányosság és hatékonyság célkitűzésének segítségével megszűnik, és így nem kell számolni ezen allokációs anomáliák tartós fennmaradásával. Szintén aggályos, hogy a jelentés bár elismeri a szociálpolitika közösségi szintű létjogosultságát, azonban nem veszi figyelembe, hogy e szakpolitika közösségi szintű érvényesítése a tagállamok érdekkülönbségei és eltérő berendezkedése miatt sem lehetséges, ráadásul a tagországok között abban sincs összhang, hogy egyáltalán szükség van-e redistribúcióra. Pogátsa hangsúlyozza, hogy ezek az anomáliák nagymértékben hozzájárultak ahhoz, hogy a források konvergenciahatása elmaradt a várakozásoktól. Mindezen kritikai megjegyzések ellenére a Barca-jelentésnek szerepe volt abban, hogy napjainkra jelentősen átalakult a kohéziós és strukturális politika. A fejlesztési források transzfere ma már a Bizottság és a tagországok között létrejött partnerségi szerződéseken keresztül valósul meg. A 2014–2020-as programozási időszakban – a korábbiaktól eltérően – már a több alapból (multi-fund) történő finanszírozás és a forráskoncentráció jellemző. A helyi alapú (place-based) fejlesztés új eszközökkel (CLLD, ITI, SUD) gazdagodott, s továbbra is jelentős források állnak rendelkezésre a transznacionális, határ menti nemzetközi együttműködések támogatására.

A Barca-jelentés reformjavaslatait, illetve a kohéziós reform vitájának eredményeként kialakult konszenzust mutatja be Heil Péter a 8. fejezetben. Az új kohéziós politika sokkal inkább az unió egészének versenyképességére fókuszáló fejlesztéspolitika, mintsem a szolidaritás politikája. Ez azonban rövid távon még nem okoz jelentős forrásvesztéseket a kevésbé fejlett országoknak, de egyes esetekben (pl. Magyarországon) reálértéken mintegy 20%-kal kevesebb forrás érkezik az unióból, mint az előző periódusban. A szerző Magyarország vonatkozásában a célok teljesülésének intézményi kockázatait hangsúlyozza, így többek között a regionális fejlesztési tanácsok felszámolását bírálja, megkérdőjelezi a megyei szint fejlesztéspolitikai alkalmasságát, és összességében aggályosnak tekinti az intézményrendszer teljes átalakítását.

A kötet utolsó fejezete (Setényi János, Janky Béla, Vargha Márton és Ámon Ada a fejezet szerzői) Magyarországra fókuszál, a humán erőforrások fejlesztése (oktatáspolitikai), a társadalmi kirekesztés, valamint a környezeti és energiapolitikai fenntarthatóság területi vonatkozásait elemezve. A magyar példa e területeken korántsem pozitív. Az, hogy az uniós place-based szemlélettel, a többszintű kormányzás lehetőségeivel szembehaladva a kormányzat 2010 után egy jelentősen centralizált struktúrát hozott létre a fejlesztéspolitikában, önmagában nem negatívum. A megvalósításnak mindenféle társadalmi konszenzust és előzetes hatásvizsgálatot nélkülöző módja már annál inkább bírálható. A szerzők szerint a humán erőforrás-politika kudarcai az oktatási rendszer minden

szintjének leépülésében és torzulásokkal tarkított átalakulásában öltenek testet. A szakképzési rendszer teljes átalakítása, a közoktatás és a felsőoktatás reformjai a humánerőforrás-ellátási rendszer leépülését jelzik. Emellett az unió fenntarthatósági céljaival is szembe megy az ország, mind a külső függőség, mind pedig az energia-előállítás és -felhasználás tekintetében. Magyarország orosz energetikai függőségét fokozza, hogy a megújuló energiaforrások ösztönzése helyett a prioritás a Paksi Atomerőmű bővítését célzó megaberuházás. A megújuló energiaforrásokkal összefüggésben azonban a szerzők nem hangsúlyozzák a hatékonysági és helyettesíthetőségi szempontokat, pedig az energiapolitika tervezésében a közepesen fejlett országok – így Magyarország – számára ezek a szempontok fontosabbak, mint a legfejlettebb európai uniós országok esetében.

Összegzésként elmondható, hogy Az európai kohéziós politika gazdaságtana tizenegy szerzője kiemelkedő munkát végzett a könyv megírásával. Az Európai Unió egyik legjelentősebb közösségi szakpolitikáját – annak születésétől napjainkig – tekintették át széles körű módszertani bázisra és empiriára támaszkodva. A szerzők a kelet-közép-európai, illetve a magyar vizsgálati szempontokat is beemelték a kötetbe. Úgy véljük, a kötet méltó része az Akadémiai Kiadó Modern Regionális Tudomány sorozatának, s hasznossága megkérdőjelezhetetlen a regionális tudományi kutatásokban és a felsőoktatásban egyaránt.

Jegyzetek

- 1 Részletesebben lásd: https://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/ET2050.html (Letöltés: 2016. május 10.)
- 2 Részletesebben lásd: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca-en.htm (Letöltés: 2016. május 2.)

Irodalom

- Barro, R. J., Sala-i-Martin, X. (1991): Convergence across states and regions. *Brookings Papers on Economic Activity*, 22., 107–182. <http://doi.org/cbkmf6>
- Boudeville, J-R. (1966): *Problems of regional economic planning*. Edinburgh University Press, Edinburgh
- Gál, Z., Lux, G. (2014): *ET 2050 - Territorial scenarios and visions for Europe*. Territorial Scenarios and Visions for Central and Eastern Europe Vol. 8. ESPON (European Spatial Planning Observation Network), Luxembourg
- Gardiner, B., Martin, R., Tyler, P. (2004): Competitiveness, productivity and economic growth across the European regions. *Regional Studies*, 9., 1045–1067. <http://doi.org/cb9bvww>
- Hirschmann, O. (1958): *Strategy of economic development*. Yale University Press, New Haven
- Horváth Gy. (2004): A strukturális politika és a kelet-közép-európai régiók. *Területi Statisztika*, 3., 236–251.
- Lasuén, J. R. (1969): On growth poles. *Urban Studies*, 2., 137–161. <http://doi.org/dzxdjs>

- Meadows, D., Randers, J. Meadows, D. (2005): *A növekedés határai*. Kossuth Kiadó, Budapest
- Milanovic, B. (2016): *Global inequality: A new approach for the age of globalization*. Harvard University Press, Cambridge <http://doi.org/bmjz>
- Myrdal, G. (1957): *Economic theory and underdeveloped regions*. Duckworth&Co., London
- Perroux, F. (1955): Note sur la notion de pôle de croissance. *Économie appliquée*, 8., 307–320.
- Perroux, F. (1982): *Dialogue des monopoles et des nations: équilibre ou dynamique des unités actives?* Presses universitaires de Grenoble, Grenoble
- Piketty, T. (2014): *Capital in the twenty-first century*. Harvard University Press, Cambridge <http://doi.org/bmj2>
- Rechnitzer J. (2007): Az európai regionális politika és városfejlődés. *Magyar Tudomány*, 6., 692–703.
- Richardson, H. W. (1973): *Regional growth theory*. Macmillan, London <http://doi.org/bmj3>