

4. rész — A strukturális politikák hatása és hozzáadott értéke

Tartalomjegyzék

Bevezetés	138
A strukturális intervenció az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban: növekedés, konvergencia és integráció	140
Az intervenció a 2. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban: szerkezetváltás és munkahelyteremtés	150
A mezőgazdaság, a vidékfejlesztés és a halászat támogatása	152
A foglalkoztatás, az oktatás és képzés előmozdítása az Európai Szociális Alapon keresztül. . .	154
A közösségi kezdeményezések: az együttműködés és a hálózatépítés előmozdítása	156
Az irányítási módszerek hatékonyságának javítása	162
A bővítés és a kohéziós politika: az EU előtt álló feladatok	170
A kohéziós politika jövőjéről szóló vita	176
4. rész statisztikai mellékle	179

Bevezetés

A jelentés ezen részében az EU 1994 és 1999 közötti kohéziós politikája keretében történt intervenciók eredményeit és hozzáadott értékét vizsgálja. Továbbá számba veszi a 2000–2006-os időszakban végrehajtott főbb változtatásokat, és az ebben az időszokban indított programok előzetes eredményeit.

Az elemzés elsősorban az 1994–1999 időszakban történt intervenciós intézkedések csaknem minden típusára elvégzett *ex post* értékelésekre épít. Jelentős előrelépés történt az intervenciók hatásának számszerűsítésében, főként a nagy 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban, ahol az általános hatás makrogazdasági modellekkel mérhető. Annak ellenére, hogy nehéz megállapítani a politika hatását a nem 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban, a legfrissebb értékelések kvantitatív bizonyítékkal szolgálnak az EU támogatásának olyan pozitív hatásairól, mint például a megmentett, újonnan teremtett vagy újra elosztott munkahelyek száma. Mindazonáltal, miként a tapasztalatok mutatják, az intervenció eredményeinek számszerűsítése még jónéhány nehézségbe ütközik, mivel a monitoring rendszerek nem gyűjtöttek szisztematikusan adatot.

A kohéziós politika legtöbb hatását nem lehet kvantitatív módon kifejezni. A politika hozzáadott értéke — a GDP-re vagy a foglalkoztatásra gyakorolt nettó hatásán kívül — olyan aspektusokból is látható, mint például a regionális fejlődéshez való hozzájárulása, amit a stratégiai tervezés, integrált fejlesztési politikák, partnerség, az értékelés, valamint a tapasztalatok, a know-how és a jó gyakorlatok régiók közötti átadása jelent. Itt ezeket a szempontokat is áttekintjük; e vizsgálat során az értékelésekre és a Bizottságnak a Strukturális Alapok céljainak jelenleg zajló megvalósításáról megfogalmazott véleményére támaszkodunk.

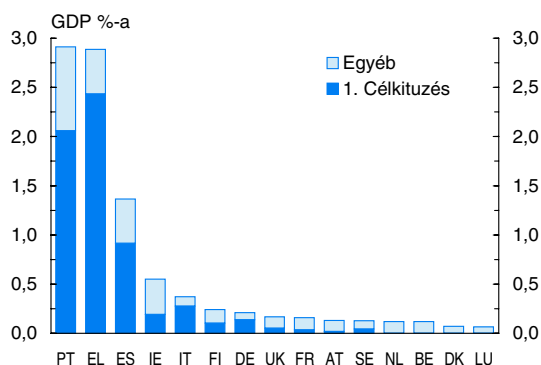
Már az elején hangsúlyoznunk kell, hogy az intervenció hatékonysága attól is függ, hogy sikerült-e a terepen kedvező peremfeltételeket teremteni, úgymint:

- jól működő, szilárd gazdasági keretrendszer;

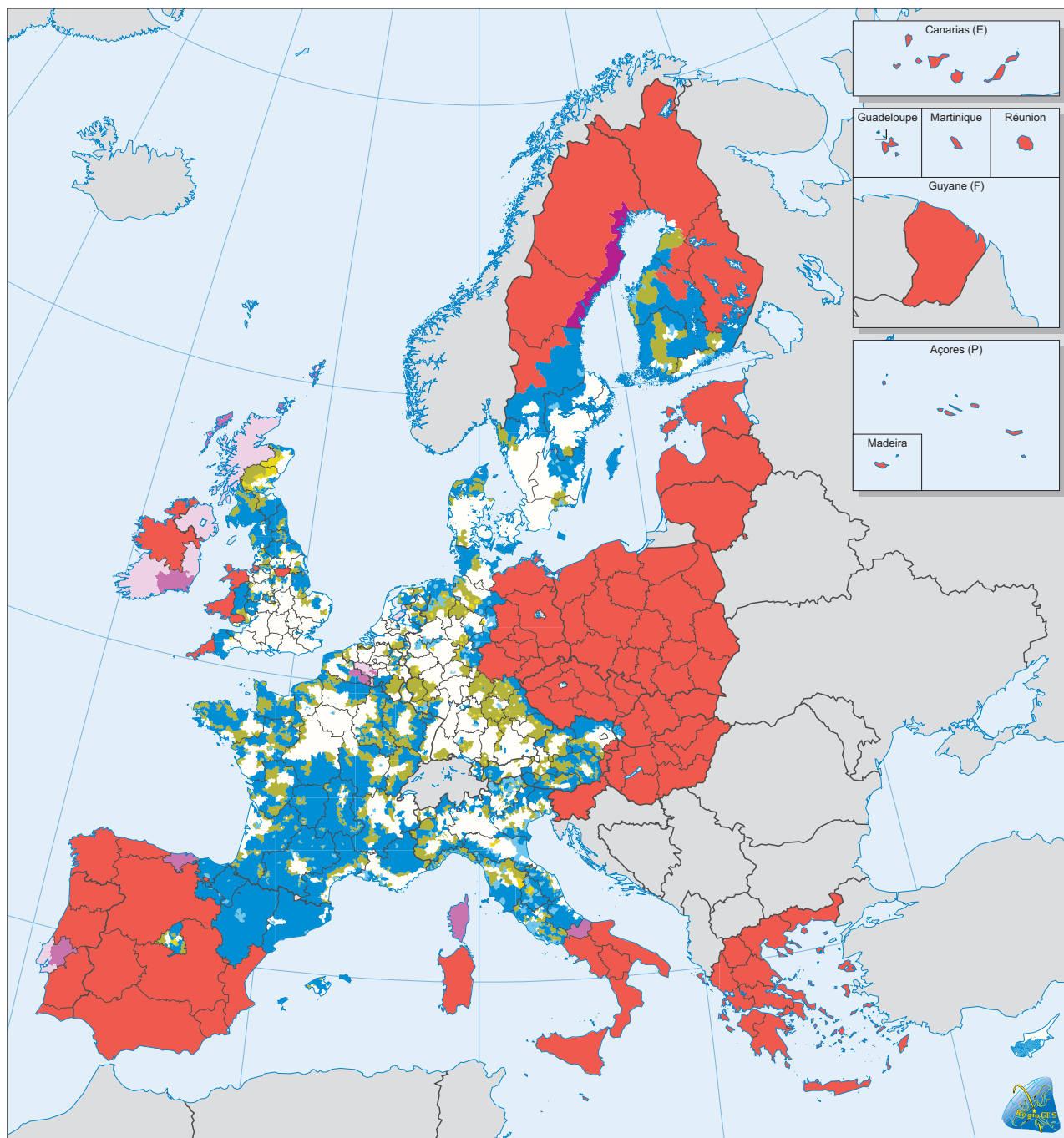
- a stratégiai prioritások alapos megfontoláson alapuló kiválasztása (bizonyos programok, mint például a közlekedési hálózatok, vagy a humántőkébe való beruházás többel járulnak hozzá a kívánt hatások eléréséhez, mint mások);
- a pénzügyi abszorpció üteme, ami az adminisztratív vagy intézményi kapacitáson múlik;
- a projektek minősége, ami azt jelenti, hogy hatékony kiválasztási és megvalósítási rendszerekre van szükség.

Alábbiakban a Közösség kohéziós politikájának hat fő aspektusát vizsgáljuk meg: az első, a strukturális politikák hozzájárulása a növekedéshez a leszakadó régiókban és ezek teljesítményének javítása a gazdasági és társadalmi integráció erősebb összekapcsolásával; a második, a politikák hatása a nem 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban; a harmadik, az Európai Szociális Alap konkrét szerepe a foglalkoztatás, az oktatás és a képzés előmozdításában; negyedik, a strukturális politikák szerepe az együttműködés és a hálózatalkítás ösztönzésében, nem utolsósorban helyi szinten; az ötödik, a Strukturális Alapok végrehajtásánál alkalmazott módszerek és az Alapok hozzájárulása a kormányzati politikák irányításának modernizálásához; és végezetül, az új tagállamok előcsatlakozási támogatása és a 2004–2006 programozási időszakra levonható első tanulságok (4.1 térkép).

4.1 Strukturális Alapok (mindegyik célkitűzés) országoként, 2000-2006



Forrás: DG REGIO



4.1 Strukturális Alapok, 2004-2006: az 1. és a 2. Célkitűzés támogatására jogosult területek

1. Célkitűzés

- 1. Célkitűzés
- Csökkenő támogatás (31/12/2005-ig)
- Csökkenő támogatás (31/12/2006-ig)
- speciális program

2. Célkitűzés

- 2. Célkitűzés
- 2. Célkitűzés (részben)
- Csökkenő támogatás (31/12/2005-ig)
- Csökkenő támogatás (részben) (31/12/2005-ig)

Forrás: DG REGIO

0 100 500 km

© EuroGeographics Association a közigazgatási határokról

A strukturális intervenció az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban: növekedés, konvergencia és integráció

A transzferek nagyságrendje és mobilizálása

A Strukturális Alapok az EU GDP-jéhez mérten kis összeget tesznek ki (kevesebb, mint 0,5%-át), de e források a legszegényebb, a legalacsonyabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező régiók támogatására összpontosulnak. A 2000–2006-os időszakban, a Strukturális Alapok majdnem három negyede tehát olyan régióba kerül, amelyekben az EU népességének egy negyede él.

A 2000–2006-os időszakban a Tizenötökben található 1. Célkitűzés keretébe tartozó régióknak nyújtott transzferek 127,5 milliárd eurót tesznek ki (évi 18,2 milliárd eurót), ami Spanyolországban a GDP 0,9%-ának felel meg, Portugáliában 2,1%-ának és Görögországban 2,4%-ának. A leszakadó régiókban az egy főre jutó átlagos támogatás összege ebben az időszakban ugyanakkora, mint 1999-ben, ami az előző programozási időszak utolsó éve volt (4.1 ábra és A4.1 táblázat)

E transzferek segítségével a legszegényebb tagállamok a leszakadó régiókban többet tudnak beruházni a humán- és fizikai tőkébe, mint amennyit egyébként

tudnának, s így javul hosszútávú versenyképességük. 2000 és 2006 között a transzferek a becslések szerint Portugáliában az összes beruházás 9%-át fedezik, Görögországban 8%-át, az olasz Mezzogiornóban 7%-át, az új német tartományokban 4%-át és Spanyolországban 3%-át.

Addicionalitás: a közkiadások teljes összegének mérése

A tagállamok mellett, hogy az 1990-es évek végén az Európai Pénzügyi Unió létrehozására való felkészülésük során megpróbálták konszolidálni államháztartásaikat, tiszteletben tartották az adicionalitás elvét, amelynek szellemében kötelességük fenntartani az állami — vagy annak megfelelő — kiadásokat az érintett régiókban megvalósítandó strukturális politikák finanszírozására, s e ráfordítások teljes összege ugyanolyan szintű kell legyen, mint a megelőző programozási időszak átlaga — a Strukturális Alapokból való hozzájárulást természetesen nem számítva (4.2 ábra).

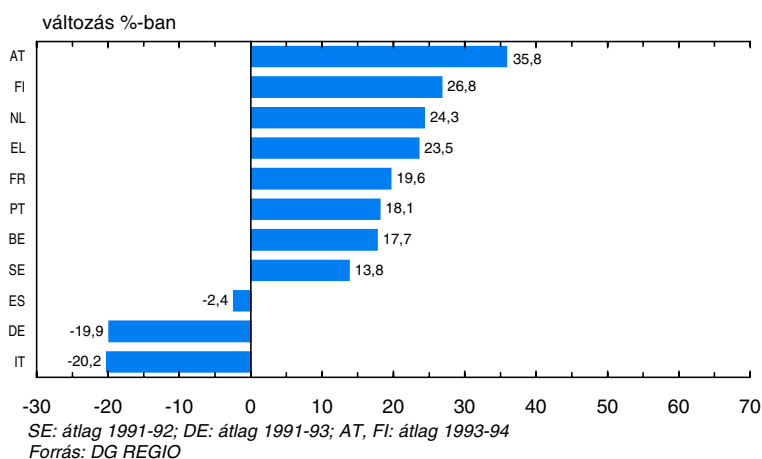
Azokban az országokban, amelyek teljes egészében vagy részben jogosultak az 1. Célkitűzés támogatásaira, számottevően nőttek a közberuházások: Írorszában 66%-kal, Görögországban 24%-kal és Portugáliában 18%-kal. Más 1. Célkitűzés vagy 6. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban is jelentősen nőttek, Ausztriában 36%-kal és Svédországban 14%-kal¹.

Három esetben — Németországban, Spanyolországban és Olaszországban — 1994 és 1999 között a kiadások a korábbi időszak szintje alatt maradtak. Németországban és Spanyolországban azonban, ahol a közkiadások 20, illetve 2 százalékkal csökkentek a két időszak között, a csökkenés nem sértette az adicionalitás elvét, mert a korábbi időszakban rendkívül magas volt a ráfordítások szintje.

A kiegyenlítő hatás, mint fejlődés bővülő finanszírozási eszköze

Az az előírás, hogy a Közösség támogatásait nemzeti forrásból kell

4.2 Kiegészítő finanszírozás – A Strukturális Alapok programjaihoz kötődő átlagos éves nemzeti ráfordítások alakulása 1989-93 és 1994-99 között



A állami-magán partnerség kiegyenlítő hatása

Az állami-magán partnerség (PPP) akkor lehet a beruházások finanszírozásának megfelelő módja, ha számottevő mozgástér van a magánszektor bevonására annak érdekében, hogy a szolgáltatásokat eredményesebben és költséghatékonyabban lehessen nyújtani. Jóllehet a PPP formák sok országban elég fejlettek, főként az Egyesült Királyságban és Franciaországban, részben a jelenlegi szabályozási keret korlátozásai miatt jelenleg nem áll rendelkezésre elegendő tapasztalat működésükkel kapcsolatban. Ha a projektek várhatóan elfogadható megtérülési rátát produkálnak, akkor egyáltalán nincs is szükség állami beavatkozásra. Egyes esetekben a PPP-nek nyújtott kormánytámogatás a magánszektor tőkebefektetési költségét csökkenti, ami túlzott mértékű beruházást eredményez.

Annak eldöntéséhez, hogy egy adott projektet PPP-vel valósítsanak-e meg, alaposan át kell gondolni, hogy potenciálisan milyen költségekkel jár a javak vagy szolgáltatások biztosításának szerződésbe adása. Ha nagyobb fizikai infrastruktúráról van szó, amelynek esetében a jövőbeli kereslet bizonytalan, a hosszútávú szerződésnek, hacsak nem elég rugalmas, esetleg magas a költsége. Ha például az előrejelzés szerint a jövőbeli használat alacsony lesz, akkor a nem megfelelő szerződések miatt a magán üzemeltető nem ruház be eleget a jövőben a tovább kapacitás építésébe.

A jelenlegi programokban, amelyeknél a Strukturális Alapok biztosítják a társfinanszírozást, a PPP többféle formája lehetséges:

1. A közúti és vízi közlekedésben egyre inkább elfogadják, hogy a PPP az építkezés finanszírozásának hatékony eszköze. Az olyan projektek esetében, mint például a Vasco de Gama híd Portugáliában vagy a Drogheda autópálya Írországon, általában a magánszektor felelős a tervezésért, építkezésért, működtetésért és finanszírozásért, és a költségei a felhasználói díjbevételekből térül meg. Az állami szektor szerepe, hogy felügyelje a projektet és megfelelő szerződéses megállapodást kössön.
2. A PPP megoldás alkalmazható, ha konkrét szolgáltatások nyújtására kötnek szerződést a felek, s a kormány közvetlenül a magán-kivitelezőnek fizet térítést és a végfelhasználókra nincs díj terhelve. Ez a koncepció érvényesül egyre inkább a kutatási-fejlesztési projekteken és az egyetemek és vállalkozások közti technológia transzfer esetében. Az Octopus projekt az Oulou régióban — ami egy 2.

Célkitűzés keretébe tartozó program Észak-Finnországban — például egy PPP létrehozásával ösztönözte az innovációt és a vállalkozás-indítást. A kétéves projekt (2002–2004) során a mobil telefon alkalmazások központjaként elismert Oulou városának vezetésével egy együttműködési hálózat alakult ki az ottani high-tech cégek, telekommunikációs operátorok és oktatási és kutatási központok között.

3. A PPP formái ezen kívül alkalmazhatóak olyan helyzetekre, ahol az állami szektor részvétele azon az alapon igazolható, hogy úgy tágabb politikai célkitűzések érhetők el. Az ilyen esetekben a PPP nem csak a források biztosításának eszköze, hanem nagyobb hatékonyságot is jelent, mert például felgyorsítja a megvalósítást. Az Egyesült Királyságban például az új tőke-forrásokhoz való hozzájárulás lehetővé tette a projekt támogatók számára, hogy a projekteket gyorsabban valósítsák meg, s ne korlátozza őket a kormány költségvetési ciklusa. Egy ilyen eset az 1995-ben létrehozott 1. Célkitűzés keretébe tartozó program, a Merseyside Special Investment Fund, amely alaptőkéket, 'mezzanine' finanszírozást (speciális fajta áthidaló hitel) és kisebb hiteleket nyújt a kis- és közepes méretű vállalkozásoknak a régióban.

A PPP különösen vonzó megoldásnak tűnik a csatlakozás előtt álló országok számára tekintettel társfinanszírozási igényeikre, költségvetési korlátaikra, a hatékony közszolgáltatások iránti szükségletükre, növekvő piaci stabilitásukra és a privatizációs folyamatra. Az EIB és az EBRD a múltban is ilyen partnerségek keretében biztosított kölcsönöket a magánszektorban. A PPP azonban csak akkor működik, ha a nemzeti kormány politikailag egyértelműen elkötelezi magát az iránt, hogy bevonja a magánszektor az állami szektor projektjeibe. Világos keretet kell kialakítani ahhoz, hogy a PPP-t alkalmazni lehessen a különféle politikai területeken, hiszen a konkrét forma minden esetben más, attól függően például, hogy a költségek mennyire nyerhetőek vissza felhasználói díjából és milyen fokúak a szociális célkitűzések. A Strukturális Alapok kontextusában használt bármilyen PPP keretbe bele kell tartoznia annak a kötelezettségnek, hogy minden, bizonyos méretet meghaladó projekt esetében vizsgálni kell annak a lehetőségét, hogy valamilyen fajta PPP-t használjanak. Az EIB és az EIF ebben fontos szerepet játszhat.

kiegészíteni — s ezt a vizsgálatok szerint tiszteletben is tartják — növeli a beruházásokra rendelkezésre álló forrásokat is. Lehet, hogy ez nem úgy addicionális, mint a közösségi finanszírozás, mert a kérdéses pénzt úgy is ezen a területen költenék el, de a Strukturális Alapok hozzájárultak ahhoz, hogy a beruházások átcsoportosuljanak olyan területekre, ahol a ráfordításoknak a legnagyobb a hatása és a hozzáadott értéke. Az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban az 1994–1999 időszakban a Strukturális Alapokból származó minden eurónak a nemzeti közkiadásra gyakorolt kiegyenlítő hatása átlagban 0,6 euró volt: a legmagasabb Hollandiában, ahol 2,5 és a legalacsonyabb Németországban, ahol 0,4.

Továbbá, a Strukturális Alapok intervenciója bizonyos esetekben jelentős magánszférából származó beruházást is eredményezett, bár ennek a nagyságrendjéhez fűződött eredeti várakozások nem mindig teljesültek az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban. Az 1994–1999 periódusban a kiegyenlítő hatás Ausztriában, Németországban, Hollandiában és Belgiumban volt a legerősebb, ahol minden a Strukturális Alapból származó euróra 3,8–1,2 euró magánráfordítás jutott. A kohéziós országokban, valamint Franciaországban és az Egyesült Királyságban a hatások jelentéktelenebbek voltak (A4.2 táblázat).

A különbségek az intervenció természetét is tükrözik: a kohéziós országokban inkább az infrastruktúrára és a humán erőforrásokra irányult, amelyek kisebb magán-hozzájárulást vonzottak csak, mint a vállalkozás-fejlesztési támogatások. Az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban a magánberuházás átlagosan a teljes ráfordítások 18%-át tette ki, szemben a 2. Célkitűzés keretébe tartozó területekkel, ahol 40%-át, ami az utóbbiak erőteljesebb vállalkozás-fejlesztési orientációját tükrözi (üzleti szolgáltatások támogatása, kis- és közepes méretű vállalkozások beruházásainak finanszírozása stb.).

A 2000–2006-os időszakra tervezett ráfordítások azt jelzik, hogy a közberuházásokra gyakorolt kiegyenlítő hatás hasonló a különböző országok viszonylagos

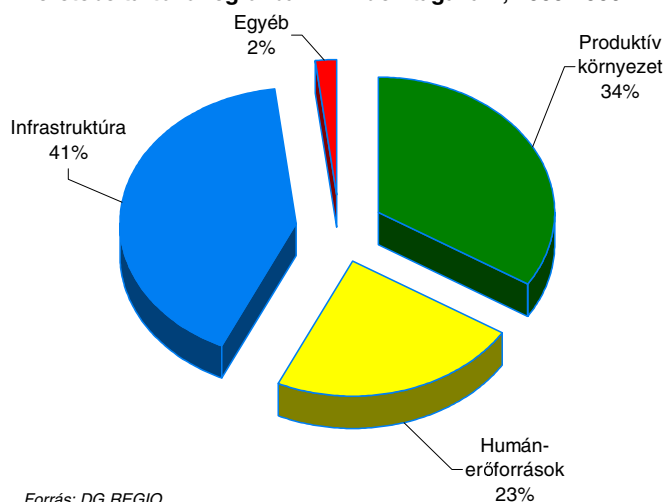
nagyságrendjét illetően mint a korábbi időszakban, bár kisebbnek tűnik a magánberuházások tekintetében.

A Strukturális Alapok és az Európai Beruházási Banki kölcsönök közötti komplementaritás

Az Európai Beruházási Bank (EIB) az elmúlt 15 évben több mint kétszeresére emelte a regionális fejlesztésre adott hiteleit². 2000 és 2002 között ilyen célú hitelei évente átlagosan 20 milliárd euró körül mozogtak, a csatlakozás előtt álló országokban pedig évente 3 milliárd euró körül. E kétfajta hitel a Bank teljes hitelezésének mintegy kétharmadát tette ki. Ezen időszakban az EU támogatott térségeinek juttatott hitelek több mint 50%-a 1. Célkitűzés keretébe tartozó régióba került, beleértve az átmeneti támogatásban részesülőket (A4.3 táblázat).

Az egyedi kölcsönök mintegy 35%-a közlekedési beruházásokra — az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiók leginkább finanszírozott területére — ment, és 16%-a ipari, szolgáltatási és mezőgazdasági magánvállalkozásoknak, a maradék pedig megoszlott az energia, telekommunikáció, környezetvédelem, az egészségügy és az oktatás között. Noha viszonylag kis összeg jutott a humántőke-beruházások támogatására, 2000 és 2002 között jelentősen nőttek az egészségügynek és az oktatásnak adott hiteleken keresztül a humántőke fejlesztésnek juttatott források, s ezzel valamelyest csökkentek a támogatott

4.3 A Strukturális Alapok allokációinak bontása az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban: minden tagállam, 2000-2006



Forrás: DG REGIO

térségekben az oktatási és képzési lehetőségekben jelentkező hátrányok.

A csatlakozás előtt álló országokban a legtámogatottabb területek a közlekedés, a környezetvédelem és az energia, amelyek együttesen 2000 és 2002 között az egyéni hitelek 90%-át kapták, viszont leginkább az oktatási és képzési célú támogatás nőtt (2002-re 2001-hez képest háromszorosra). Továbbá a hitelek mintegy 14%-át kapják pénzügyi közvetítőkön keresztül kis- és közepes méretű vállalkozások és helyi infrastruktúrális projektek.

Az utóbbi években több innovatív működési forma is azt célozta, hogy az EIB hitelek hatékonyabban támogassák a kohéziót, például az egyes projektek közvetlen társ-finanszírozásával. Az EIB továbbá támogatja

A megközelíthetőség javulása Spanyolországban

Az 1994–1999 időszakban Spanyolországban a kohéziós politikák fő hangsúlya az infrastruktúrára helyeződött, mert annak hiányosságai jelentették a regionális fejlődés legfőbb akadályát. Ez kiváltképp igaz volt a közlekedésre, amely a strukturális támogatások körülbelül 40%-át emésztette fel. A támogatás jelentős javulást hozott a közlekedésben. Ebben az időszakban a Strukturális Alapok (beleértve a Kohéziós Alapot) mintegy 2400 km autópálya és 3400 km elsődleges közút építéséhez nyújtottak társfinanszírozást az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban. A mostani, 2000–2006-os időszakban az autópályák még kb. 2500 km-rel bővülnek, és a többi közút fajta pedig 700km-rel. Ennek eredményeképpen jelentősen javul a megközelíthetőség, 2006-ra az átlagos utazási idő várhatóan mintegy 20%-kal, és a balesetek száma 40%-kal csökken.

A vasúthálózat beruházásainak a célja elsősorban a meglévő vonalak fejlesztése és nem a bővítése. A villamosítás növelése és a kétvágányú vonalak kiépítése 1989 és 1999 között a hálózatnak több mint egyharmadát érintette. E fejlesztések eredményeképpen, az utasok száma 1989 óta folyamatosan növekszik. A jelenlegi programozási időszakban a szuperexpressz vasúthálózat a mostani 623 km-ről 2006-ra 1140 km-re fog nőni, és a Kohéziós Alapból mintegy 6 milliárd eurót fognak költeni a Madridtól Barcelonán át a francia határig érő vonal modernizálására.

a lisszaboni stratégiát is, például hitelt nyújt az oktatási, egészségügyi és a high-tech szektorok beruházásaihoz, főként a csatlakozás előtt álló országokban, hogy segítsen kiküszöbölni a szakképzettségben és az innovációs kapacitásban meglévő különbségeket, valamint javítani a régiók üzleti, beruházási vonzerejét.

A finanszírozási prioritások: lépés az EU célkitűzéseinek elérésére

Mint a jelentés 1. részében jeleztük, az elmúlt 10–15 évben csökkentek a különbségek több olyan főbb strukturális tényező terén, amelyek befolyásolják a régiók hosszútávú versenyképességét. Az infrastruktúrális ellátottság terén tapasztalható szakadékok, amelyek megszüntetésére a Strukturális Alapok céljai is irányulnak, jelentősen szűkültek, az iskolai végzettségi szintek pedig az egész EU-ban emelkedtek, de leginkább a leszakadó régiókban, aminek révén

Lipcse: egy házban a vállalkozás és a tudomány

2003 májusában Lipcsében megnyílt a "Biocity", az egyedülálló biotechnikai központ, amelyben 20.000 m² modern létesítmény kínál helyet a lipcsei egyetem és vállalatok kutatóinak. Az ERDF 17 millió euróval járult hozzá a 50 milliós teljes beruházási költséghez.

A lipcsei egyetem 6 biotechnológiával foglalkozó professzora költözött be az új komplexumba. A Biocity azonnali sikert hozott, 2003 decemberi megnyitása után nem sokkal területének 60%-át már el is foglalták. A központ kiterjedt tanácsadással és felkészítéssel segíti az új vállalkozásokat olyan területeken is, mint a pénzügyek és szabadalmi jogok. Lipcse négy nagy múltú biotechnológiai vállalkozása is beköltözött a központba, hogy közel legyen a folyó kutatásokhoz és az esetleges együttműködési partnerekhez.

A lipcsei projekt része biotechnológiai "klasztereket" támogató szászországi politikának. A Drezdában 2004 tavaszán nyíló "Bioinnovációs központ" lehet a következő lépés. A hosszabb távú tervek szerint egy biotechnológiai fejlesztési tengely fog létrejönni a Dreza, Lipcse, Halle és Jéna vonalon.

gyarapodott a humántőkékjük, s továbbá javulást értek el a környezetvédelem terén is (4.3 ábra és A4.4 táblázat).

Javult a megközelíthetőség

A Strukturális Alapok támogatta a transz-európai közlekedési hálózatok (TEN-T) fejlesztését az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban és a kohéziós országokban. A jelenlegi 2000–2006 programozási időszakban a Kohéziós Alapból évente mintegy 1,3 milliárd eurót és az Európai Területfejlesztési Alapból (ERDF) évente 850 millió –1,4 milliárd eurót fordítanak erre célra az Alapok teljes, évi 4,1 milliárd eurót kitevő közlekedés-finanszírozásából, s az ERDF támogatásnak körülbelül egyharmadát autópálya- vagy közútépítésre szánják (A4.5 táblázat).

A régiók megközelíthetősége javult a legalább 4.100 kilométernyi autópálya és 32.000 kilométernyi egyéb autót megépítésének, illetve felújításának köszönhetően. Például a Strukturális Alapok járultak hozzá több mint 500 km autópálya megépítéséhez Görögországban az 1990-es években, Spanyolországban

pedig majdnem 400 kilométernyi, Sevillát és Madridot összekötő szuperexpressz vasúti pálya használható már, és további mintegy 1.100 km épül, ami jelentősen csökkenti az utazási időt és javítja a szóban forgó perifériális régiók megközelíthetőségét.

A Strukturális Alapok támogatás-kihelyezése a transz-európai közlekedési hálózatok esetében egy hosszútávú tervezésen alapszik, amely mind a közlekedésre, mind a területfejlesztés egészére alkalmazható koherens stratégiává integrálódik. Ez lehetővé teszi, hogy ezt a stratégiát összehangolják más intézkedésekkel és a másodlagos hálózatok fejlesztésével. Azt is lehetővé teszi, hogy hangsúlyt kapjon a közlekedési módok összekapcsolhatósága és a közutak alternatívái, ami a fenntartható fejlődés érdekét szolgálja.

A közlekedési támogatásokból származó közösségi hozzáadott érték még nagyobb is lehetne, ha javulna a koordináció és több pénz jutna az INTERREG típusú programokra, amelyek a határon átnyúló területi tervezés elvét alkalmazzák, mert ezzel elkerülhető lenne, hogy a transz-európai hálózatok az országhatárhoz érve megtörjenek. A Pireneusokban épített Somport közúti alagút, amelyet 2003 elején nyitottak meg, jó példa a határon átnyúló tervezés hiányára: az új autópálya, amelyet a spanyol oldalon a Kohéziós Alapból finanszíroztak, a francia oldalon egy régi országútba torkollik.

Az európai kutatási térség megerősítése

Az elmúlt évtizedben a strukturális politikák sokban hozzájárultak a kutatási kapacitás növeléséhez, főként az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban. A 2000–2006 időszakra mintegy évi 1,2 milliárd eurót különítettek el kutatási-fejlesztési és innovációs programokra.

A Strukturális Alapok hozzáadott értéke segítette új kutatási kapacitást kiépíteni a leszakadó régiókban, s ezzel javultak e régiók kilátásai a tartós növekedésre. Egyes esetekben azonban úgy tűnik eltúlozták a kutatási központokba való beruházást a szükségletekhez és a potenciálhoz képest, s így e központok nincsenek megfelelően kihasználva. Ugyanakkor találkozhatunk egyértelmű sikerekkel is, elsősorban Írországon és az északi országokban.

On-line oktatási közösség Görögországban

Az EU finanszírozással indított görög iskolahálózat (GSN) projekt célja, hogy a legmodernebb információs és kommunikációs technológiák és e-tanulási alkalmazások felhasználásával egy új oktatási hálózatot alakítson ki. A 35 millió eurós támogatással (ennek 75%-át a Strukturális Alapok biztosítják) működő hálózatba alsó- és középfokú iskolák, valamint az oktatásügyi minisztérium közigazgatási hivatalai, összesen 8.000 kapcsolat /egység/ tartozik.

A projekt 4 lépcsőből áll. Az elsőben az iskolák számítógépeket és helyi hálózati hardware-t (az iskolai laboratóriumok) kapnak. A másodikban ezek a laboratóriumok egy kommunikációs hálózatra kapcsolódnak fel. A harmadikban a GSN felhasználóknak információtechnológiai oktatási, együttműködési és kommunikációs szolgáltatásokat nyújt. A negyedikben a GSN felhasználói oktatási tartalomhoz juthatnak hozzá egy speciálisan a projekthez tervezett portálon keresztül.

Annak felismerése nyomán, hogy az infrastruktúrába és berendezésekbe való beruházás önmagában nem elég a tudás-alapú gazdaság kialakításához, a strukturális politikákat a helyi fejlődés szükségleteire és lehetőségeire szabott regionális kutatási-fejlesztési és innovációs stratégiák megtervezésének is a szolgálatába állították.

A Strukturális Alapok, mint az információs társadalom kialakításának eszköze

Összességében a Strukturális Alapokból évi mintegy 700 millió eurót, a teljes források majdnem 4%-át, különítették el az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiók számára az információs társadalom megteremtéséhez, ami egyrészt mutatja, hogy e célt a nemzeti és a regionális hatóságok prioritásként kezelik, másrészt hozzájárul a lisszaboni célkitűzések és az e-Europe Kezdeményezés megvalósításához.

Szélerőműpark a portugál tengerparton

A portugáliai szélerőműpark építésének ötlete 1990-ben merült fel dán üzletemberek körében, miután egyikük korábban ellátogatott Melidesbe. A nyugati szelet kapó tengerpart jó helyszínnek tetszett egy ilyesfajta projekthez. A 100 méter magas, a tengerparti Sines városától 3 km-re lévő Monte Chaos dombon jelöltek ki egy héthektáros területet. A munkálatok 1991 áprilisában kezdődtek és hat hónappal később készen álltak az első szélturbinák.

Ma a park 12 dán gyártmányú Wind World W-2800 turbinából áll, amelyek legalább 20 évig fognak működni. Mindegyik turbina 31 méter magas és rotációs átmérője 28 m. A turbinák négyesével három csoportot alkotnak, amelyeket egy száloptikás rendszer köt össze, lehetővé téve a turbinák távirányítását.

A park 280 voltos áramot termel, amelyet három transzformátor állomás gyűjt, s a feszültséget 15000 voltá alakítja és viszi fel a nemzeti hálózatra. Az egyes generátorok maximum 150 kWh-t tudnak termelni, akkor, ha a szél eléri a 40km/órás sebességet. Az éves termelés 2,5 millió kWh körül van, amely Sines háztartási energiafogyasztásának felel meg.

Az Alapok e területre történő ráfordításainak nagyságrendjét olyan tényezők határozzák meg, mint az információs és kommunikációs technológia (ICT) piacának fejlettségi foka, a népsűrűség, a technológia alkalmazásához szükséges szaktudással rendelkező munkaerő elérhetősége és a fejlesztés tervezési kapacitás. Az egy főre jutó ICT ráfordítások nagysága szerint rangsorolva az első 20 régió közé tartozik 6 görög és két spanyol régió; 7 közülük sziget vagy főként szigetből álló terület, és nagy hányaduk 1. Célkitűzés keretébe tartozó régió, amelyek az ICT-t fejlődésükhöz stratégiaileg elengedhetetlennek tartják.

A politika-tervezés szempontjából e területen a regionális prioritások nagyjából összeegyeztethetőek az e-Europe 2000 Cselekvési Tervben lefektetettekkel. Az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiók nagyobb hangsúlyt fektettek az ICT szaktudás kifejlesztésére és a kormányzati on-line szolgáltatásokra.

A foglalkoztatás és a szaktudás javítása a humántőke beruházásokon keresztül

Évi mintegy 9 milliárd eurót különítettek el az Európai Szociális Alapon (ESF) keresztül a 2000–2006 programozási időszakra humántőke fejlesztésekre és a foglalkoztatás bővítésére. Ennek kicsit több mint a fele (4,5 milliárd euró) az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régióknak jut, ezen belül Spanyolországnak 28%, az új német tartományoknak 19%, Görögországnak, Portugáliának és Olaszországnak pedig 12–13%. A finanszírozott intézkedések jobbra aktív munkaerő-piaci programok, amelyek célja a hátrányos helyzetű csoportok, a munkaerő-piacra első ízben belépő fiatalok és a tartósan munkanélküliek foglalkoztathatóságának javítása, valamint oktatás és képzés nyújtása mind a munkanélkülieknek, mind a foglalkoztatottaknak, elsősorban a kis- és közepes méretű vállalkozásokban dolgozóknak, akik könnyen elveszíthetik állásukat. Eme intézkedések közé tartozik még a nemzeti oktatási és képzési rendszereknek és az állami foglalkoztatási szolgálatoknak nyújtott támogatás.

Az 1994–1999 időszakban, amikor az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régióknak juttatott teljes támogatás összege évi 3,1 milliárd euró körül mozgott, az ESF jelentős mértékben támogatta az aktív

A regionális konvergencia ökonometriai bizonyítása

Az ökonometriai elemzések azt bizonyítják, hogy az Unióban az egy főre jutó GDP-k valamelyest konvergáltak. Ha 197 (NUTS 2) régió egy főre jutó GDP-jének 1980 és 2001 közötti reálnövekedését három időszakaszra bontva (1980–88, 1988–94 és 1994–2001) vizsgáljuk, szignifikánsan inverz összefüggés rajzolódik ki, a növekedés üteme és az egy főre jutó GDP induló értéke közt. Ez a tendencia, amelyet a szakirodalom béta (a regressziós egyenlet béta paraméteréről) konvergenciának nevez, mindegyik időszakban érvényesült, ami azt jelenti, hogy az bázisévben legalacsonyabb egy főre jutó GDP jellemezte régiókban nőtt átlagban a legjobban az egy főre jutó GDP. A konvergencia így meghatározott üteme (amit a béta koefficiens értéke jelez) időszaktól-időszakra nőtt, eloször az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiók Strukturális Alapokból való támogatásának bevezetésével (1988-ban), majd a támogatás növelésével (1994-ben).

Az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiók közül ráadásul azokban nőtt a leggyorsabban a GDP, úgy az 1988-94, mint az 1994–2001 közötti időszakban, ahol az induló

szint a legalacsonyabb volt, (ahogy azt a béta koefficiens értéke jelzi). A béta típusú konvergencia tehát mind az 1. Célkitűzés keretébe tartozók csoportján belül, mind e régiók és az Unió többi része között fennáll. (A béta konvergencia az 1. Célkitűzés keretébe tartozó csoporton belül különösen erős volt az 1988–94 közötti időszakban, ami részben az új német tartományok gyors növekedési ütemének volt köszönhető.)

Ezen időszak elemzése azt is mutatja, hogy az egy főre jutó GDP regionális különbségei 1980 és 2001 között csökkentek (amit a régiók egy főre jutó GDP-jének logaritmusos variáns értéke jelez), így az, amit a szaknyelv sigma konvergenciának nevez, szintén végbement ebben az időszakban. A konvergencia mértéke ebben az értelemben azonban viszonylag kicsi volt az 1994–2001 közötti időszakban. (Meg kell jegyeznünk, hogy a béta konvergencia nem feltétlenül párosul sigma konvergenciával mert lehetséges, hogy a legalacsonyabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező régiók az átlagnál gyorsabban nőnek, anélkül, hogy az általános különbségek csökkennének.)

Regionális konvergencia

	Régiók száma	Egy főre jutó GDP (%-os növekedési ráta)	Béta konvergencia éves ráta (%)	R négyzet
1980-88				
EU15 összes régiója	197	2,0	0,5	0,94
Az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiók	55	1,9	0,4	0,87
Egyéb régiók	142	2,0	2,1	0,92
1988-94				
EU15 összes régiója	197	1,3	0,7	0,97
Az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiók	55	1,4	3,1	0,94
Egyéb régiók	142	1,2	0,8	0,95
1994-2001				
EU15 összes régiója	197	2,3	0,9	0,97
Az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiók	55	2,6	1,6	0,92
Egyéb régiók	142	2,1	0,0	0,96

Forrás: DG REGIO

munkaerő-piaci intézkedéseket, például Spanyolországban és Portugáliában 1998-ban az összes ilyen intézkedés 40–50 százalékát finanszírozta. Ezen kívül segítette az állami foglalkoztatási szolgálatok átalakításának és bővítésének finanszírozását Görögországban, Írországban és Portugáliában. Továbbá részben az ESF-nek köszönhető, hogy Portugáliában a felsőfokú oktatásban résztvevő hallgatók aránya 26%-ról 34%-ra emelkedett ebben a programozási időszakban, Spanyolországban pedig az, hogy sok cég első ízben továbbképzést biztosíthatott.

A jelen programozási időszakról készített értékelésekben szereplő becslés szerint az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban megvalósított strukturális intervenciók eredményeképpen valószínűsíthetően 700.000 új munkahely jött létre, ami Portugáliában majdnem 4%-kal növelte a foglalkoztatottsági rátát (187.000 munkahely) és Görögországban 2,5%-kal (100.000 munkahely). A becslések szerint nagy hatása volt még a foglalkoztatásra az új német tartományokban, Dél-Olaszországban és Spanyolországban (mindegyik esetében 1–2%-os emelkedés).

A fenntartható fejlődés segítése

A környezet fenntarthatósága kulcsfontosságú tényezője a hosszútávú regionális fejlődés biztosításának. A Strukturális Alap programjainak jelenlegi generációját akkor fogadták el, amikor még nem indították meg az EU jelenlegi fenntartható fejlődési stratégiáját. A strukturális intervenciók mindezek ellenére a környezetvédelmet horizontális prioritásként kezelik és explicit módon figyelembe veszik a környezetvédelmi megfontolásokat a gazdasági és társadalmi kohézió célkitűzéseinek megvalósítása során. Egy nemrégiben készült értékelés szerint az intervenció hatékonysága sok esetben növelhető lenne, ha e három célkitűzés potenciális kiegyensúlyozása explicitebb módon valósulna meg, és ezeket jobban integrálnák a szektorális és nemzeti politikákba.

A környezet minőségének javítása és a további károk megelőzése a strukturális intervenciók integráns célkitűzései. A Strukturális Alapok nagy részét ezért a környezeti infrastrukturális beruházásokra különítették el, nevezetesen a hulladék- és szennyvíz-kezelésre, főként az EU déli részén.

A növekedés és a régiók közti reál értelemben vett konvergencia ...

Mint az 1. részben jeleztük, 1989 óta az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban összességében az egy főre jutó GDP jelentősen nőtt a Tizenötök átlagához képest, és mind a foglalkoztatottság, mind a termelékenység növekedése is meghaladta a más régiókra jellemző növekedést. E kedvező változásokat a legfrissebb, a regionális konvergenciát elemző empirikus tanulmányok is alátámasztják³ (Ld. a keretes részt az ökonometriai eredményekről).

Az ökonometriai elemzésből levonható fő következtetés az, hogy az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiók jelentős mértékben felzárkóztak az egy főre jutó GDP tekintetében, és jelentősen csökkentek a köztük lévő különbségek. Ugyanakkor az elmúlt 20 év során folyamatosan csökkent az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiók — főként a kohéziós országok leghátrányosabb helyzetű régiói — és a Tizenötök többi része közötti termelékenységi szakadék, ami arra utal, hogy az egy főre jutó GDP-ben mutatkozó felzárkózásnak szilárd alapja van, s lehetőséget ad a további konvergenciára. A termelékenységi szakadék az 1980-as évtized utolsó éveiben csökkent a legmarkánsabban, részben azért, mert az új belépőknek kedvezett a kereskedelmi határok megszüntetése.

Az elemzések azt is mutatják, hogy van kapcsolat a strukturális támogatás és a reál GDP növekedése között: a legtöbb egy főre jutó támogatást kapó régiók gazdasága jobban nőtt, és fordítva. E régiók nagyrészt Görögországban és Portugáliában találhatóak. Ugyanakkor egyes görög és portugál régiókban a GDP kevésbé nőtt, mint amennyire a strukturális támogatások összege alapján — a globális összefüggést figyelembe véve — várható lett volna. Ugyanez volt a helyzet a legtöbb 1. Célkitűzés keretébe tartozó német és olasz régióban, amelyekben, mint az 1. részben megjegyeztük, a növekedést az ország többi részének alacsony növekedési üteme visszafogta. Másfelől a legtöbb spanyol régióban a támogatás összegéhez képest nagyobb volt a növekedés, talán az ország virágzó gazdaságának köszönhetően (4.4. ábra).

növekedését a néhány területen — elsősorban a nagyvárosokban és konurbációkban — koncentrálódott gazdasági tevékenységek indítják be. Ennek megfelelően, a felzárkózás elején a nemzeti és a regionális konvergencia között konfliktus áll fenn.

Ez a potenciális konfliktus nem csak a kohéziós országok szempontjából releváns, hanem a közép-európai csatlakozás előtt álló országok fejlesztési stratégiájának szempontjából is. Bulgária kivételével, az egy főre jutó GDP regionális szórása nagyobb a csatlakozás előtt álló országokban, mint a kohéziós országokban. Sőt, az 1990-es évek közepe óta még jelentősen nőttek is, főként a nagyvárosok — a fő növekedési pólusok — magas növekedési üteme következtében. Ezzel szemben, miként az 1. részben megjegyeztük, a kohéziós országokban — amelyek a strukturális támogatások fő kedvezményezettjei — a regionális eltérések nem sokat változtak annak ellenére, hogy az országok növekedése nagyobb volt mint az EU átlaga. Írország az egyetlen kivétel, ahol a gazdasági tevékenységek még erőteljesebben Dublinba összpontosultak.

Mivel a nemzeti és a regionális konvergencia egymásnak ellentmondhat, a csatlakozás előtt álló országoknak rövid távon választaniuk kell a nemzeti egy főre jutó GDP nagyobb növekedése és a regionális egyenlőtlenségek csökkentése között. Egyes esetekben a strukturális segítség a nemzeti konvergenciának kedvezett (Írország), más esetekben viszont ellensúlyozta a gazdaság polarizálódását (Spanyolország). A tapasztalatok azt mutatják, hogy az, hogy ez az ütközés mennyire létezik, részben a gazdasági tevékenységek területi elosztásától és az adott ország településeinek elhelyezkedésétől függ.

A Strukturális Alapok mint a gazdasági integrációt elősegítő eszköz

Az európai gazdaságok integrációja egyre szorosabb, amit a köztük zajló egyre növekvő kereskedelmi és beruházási forgalom is tükröz. Ezt a folyamatot az EU politikái aktívan segítik, főként az egységes belső piac megteremtésével, a közös valuta bevezetésével és az Unió leendő bővítésével. A kereskedelmet serkentő és a gazdasági

tevékenységek helyszínét befolyásoló kohéziós politikákkal elért szorosabb integráció csökkentette a nemzetgazdaságok közti különbségeket.

A kohéziós országok és az EU többi része közti kereskedelem az elmúlt évtized során több mint kétszeresére nőtt. A növekedés egy része azt jelzi, hogy a hátrányosabb helyzetű régióknak nyújtott strukturális támogatás más országok javát is szolgálja. Az input-output táblázatok alapján készített becslések szerint a GDP és a beruházások növekedésével az effajta ráfordítások körülbelül egynegyede visszakerül az EU többi részébe a megnövekedett export — főként gép és berendezés export — révén. Ez az 'átszivárgás' kiváltóképp erőteljes Görögország (a strukturális támogatások 42%-a kerül vissza az EU-ba) és Portugália (35%) esetében (A4.8 táblázat).

A Strukturális Alapok jelentős hányada a közlekedési infrastruktúrát finanszírozza, ami egyrészt növeli az adott régió vonzerejét, s ezzel befolyásolja, hová települ az ipar, másrészt serkenti a gazdasági aktivitást azzal, hogy növeli a kereseteket és a reáljövödelmeket. Egy sor, a Kohéziós Alapból finanszírozott közlekedési projekt hatás-szimulációs értékelése arra mutat rá, hogy a jövedelmek jelentősen növekedhetnek (az Egnathia és a Pathe autópálya projektek például a becslések szerint mintegy 9%-kal emelték meg a jövedelmeket Kelet-Makedóniában). Ha figyelembe vesszük a strukturális intervenció ama szélesebb körű hatásait is, hogy csökkenti a termelési költségeket az adott régióban, mivel egyrészt csökken az utazási idő, másrészt a gazdaság kínálati oldalának megerősítése eredményeképpen magasabb lesz a termelékenység, akkor a GDP-re gyakorolt hatásuk még nagyobb (a becslések szerint a GDP Andalúziában (Andalucía) 3%-kal, Mezzogiornóban 2%-kal lesz magasabb 2006-ban az EU társfinanszírozásával indított programok eredményeképpen).

Egy nemrég készült tanulmány szerint a Strukturális Alapok intervenciója befolyásolja a nagy kutatási-fejlesztési igényű tevékenységek helyszínét, mert arra ösztönzi az ilyen gazdasági tevékenységeket folytatókat, hogy a támogatott régióba telepjenek, s ezáltal egyenlőbben oszlanak el a növekedés lehetőségei az EU-ban.

Rehabilitáció Wolverhamptonban (Egyesült Királyság)

Wolverhampton már évek óta munkálkodik azon, hogy új munkahelyeket teremtsen a megszűnt acél- és egyéb ipariak helyett. Az EU kulcsszerepet játszott a változás elősegítésében. Az 1990-es évek elején az azt tanácsolta a városnak, hogy egy stratégiaibb rehabilitációs módszert alkalmazzon, s ne pusztán egyedi infrastrukturális projekteket finanszírozzon, mint ahogy az 1980-as években tette. Egy mindenre kiterjedő auditot és a helyi közösséggel és vállalkozásokkal folytatott konzultációt követően részletes város-rehabilitációs program készült. Az EU finanszírozás a városban két fő területet célt meg:

- A Kulturális Negyed: a Chubb épület, a hajdani zár- és páncélszekrény-gyár, jelenleg a Negyed legfontosabb pontja, ahol több multimédiás kis- és közepes méretű vállalkozás működik. A Szépművészeti galéria, a Nagyszínház és az Egyetemi színház fejlesztése a képzési és vállalkozás-támogatási kezdeményezésekkel együttesen megteremtik a gazdasági lehetőségeket a kulturális és média tevékenységekhez;
- az All Saints terület: Az Urban Village egy közösségre alapozott projekt, amelynek célja az életkörülmények javítására a régió egyik leghátrányosabb helyzetű területén; ennek érdekében közösségi vállalkozásokat hoztak létre, támogatják a leghátrányosabb helyzetű csoportokat és segítik a kulturális és média-vállalkozásokat.

1993 és 1998 között a rehabilitációs program keretében 1500 munkahely létesült, 75 kis- és közepes méretű vállalkozás indult, amelyek közül 32 kulturális tevékenységekre specializálódott.

Az intervenció a 2. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban: szerkezetváltás és munkahelyteremtés

A Strukturális Alapok nem csak az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókat támogatják, hanem segítik a gazdasági fejlődést az EU olyan részein is, amelyek strukturális problémával küzdenek, de a

fejlődésük nem elmaradott. Az 1994–1999 időszakban kifejtett hatásokat egy nemrégiben készült értékelés alapján alább vizsgáljuk.

Az 1994–1999 időszakban összesen 82 régió 62 millió lakosa (a Tizenötök népességének 17%-a) kapta a 2. Célkitűzés hanyatló ipari területeket célzó támogatását; ez némi visszaesést jelent az előző időszakhoz képest, amikor a támogatott területek lakossága 73 millió volt. A ráfordítások összege évi 1,2 milliárd euróról évi 2,8 milliárd euróra emelkedett, ami a Strukturális Alapok teljes összegének 11,5%-a, s ezzel e területeken az egy főre jutó támogatás az évi 16 euróról 44 euróra ugrott. A 2000–2006 időszakra a hanyatló vidéki és ipari területek (az 1994–1999 időszakban ezekre az 5b Célkitűzés vonatkozott) támogatására megállapított éves összeg 3,2 milliárd euró (1999-es áron), ami némileg alacsonyabb átlagos egy főre jutó támogatást (41 euró) jelent.

Az 1994–1999 időszakban a támogatás 12 tagállam sok kisebb területe között oszlott meg, s ezen belül az Egyesült Királyság kapta a teljes összeg majdnem egyharmadát, Franciaország majdnem egynegyedét, s e két országban él a 2. Célkitűzés keretébe tartozó régiók lakosságának kis háján 60%-a. Németország és Spanyolország osztozott a teljes összeg másik egynegyedén és nyolc további ország a maradék 20%-on. Az EU Strukturális Alapokból való hozzájárulásából fedezték a 2. Célkitűzés keretébe tartozó programok teljes ráfordításainak majdnem egyharmadát, s a nemzeti kormányok körülbelül ugyanennyit adtak, a magánszektor pedig a hiányzó részt.

A támogatott projektek típusait illetően, az 1994–1999 időszakban az infrastrukturális kiadások tették ki a teljes összeg 27%-át (szemben a korábbi periódus 36%-ával). E ráfordításokat nagyrészt az régi ipartelepek átalakítására és új épületek építésére költötték. További 25% vállalkozás-támogatásra ment, ami az előző időszak támogatásának több mint a duplája, és főként olyan stratégiai intézkedésekre, mint például a kis- és közepes méretű vállalkozásoknak nyújtott segítség abban, hogy hozzájussanak a fejlett technikákat használó üzleti szolgáltatásokhoz és tanácsadáshoz, valamint a pénzügyi terméktervezés elősegítése, a nemzetközi kereskedelemben való

NOVI, Dánia

Észak-Dánia akkor vált jogosulttá a 2. Célkitűzés keretében a strukturális támogatásokra, amikor a halászat és egyéb hagyományos iparágak hanyatlása miatt hatalmas munkanélküliség alakult ki. Azonban az EU forrásokat nem ezekbe a szektorokba helyezték ki, hanem úgy döntöttek, hogy a tudás-alapú tevékenységek fejlesztésére koncentrálnak.

A NOVI egyedülállóan egyesíti a tudományos parkot, az innovációs környezetet és a kockázati tőkét biztosító alapot. Az 1989-ben alapított NOVI az Aalborg egyetemmel szorosan együttműködve katalizátorként működik az észak-dániai tudás-alapú vállalkozások fejlesztésében. Mint technológiai és innovációs központ, fontos szerepet játszik a vállalkozás-fejlesztésben és sokban hozzájárult a környéken a munkahelyteremtéshez.

A NOVI Tudományos Park Dánia egyik legnagyobb kutatási-fejlesztési vállalat-klaszterének ad otthont. Ezen kívül a NOVI Innováció ösztönözte a kutatóközpontok, vállalatok és tőkepiacok aktív együttműködését az új elképzelések kereskedelmi kiaknázásának érdekében. A NOVI 1989 óta foglalkozik kockázati tőke biztosításával, s azóta jelentős nemzeti forrássá nőtt, 67 millió eurót meghaladó tőkebázissal. Továbbá közreműködött a NorCOM létrehozásában, ami egy egyre több külföldi beruházást vonzó mobil kommunikációs és navigációs eszközök gyártására specializálódott iparvállalati klaszter a régióban.

A NOVI teljes ráfordításai mára elérték a körülbelül 35 millió eurót, amiből 21,5 millió eurót a magánszektor finanszírozott és mintegy 12,5 millió eurót a Strukturális Alapok.

A Strukturális Alapok támogatása létfontosságú volt a NOVI sikerében, mert az tette lehetővé egy olyan koncepció kidolgozását és kifejlesztését, amely közép- illetve hosszútávon olyan méretűvé tudott válni, ami biztosítja a vállalkozók, az ipar és a kutatóközpontok leghatékonyabb együttműködését.

részvételhez és vállalkozás-indításhoz nyújtott támogatás, valamint cégek egyéni alapon történő támogatása. A támogatásnak majdnem 20%-át a képzésre és a munkaerő szakképzettségének fejlesztésére adott támogatások tették ki, amit főként az ESF finanszírozott. Továbbá a ráfordítások majdnem 10%-ából a kutatási-fejlesztési és az információs és kommunikációs technológiai tevékenységeket támogatták (A4.9 táblázat).

E kiadások hathatósan segítették a hagyományos iparágak szerkezetváltását és a gazdasági tevékenységek diverzifikálását a 2 Célkitűzés keretébe tartozó területeken. A részletes értékelések alapján készített becslések szerint, 1994 és 1999 között a Strukturális Alapok intervenciója eredményeképpen mintegy 700.000 új munkahely létesült a támogatott térségekben, azaz nettó számban majdnem 500.000 ha figyelembe vesszük a kiszorító hatást (vagyis hogy az újonnan létesített munkahelyek korábban létezőket szorítanak ki).⁶ Ezzel egy időben mintegy 300 ezer kis- és közepes méretű vállalkozás részesült támogatásban, hogy javíthassák termelési módszereiket és új piacokra törhessenek be, más támogatások pedig megerősítették az ilyen vállalkozások által igénybe vehető üzleti szolgáltatásokat.

Ezt az is jelzi, hogy ebben a programozási időszakban a munkanélküliség jobban csökkent ezeken a területeken mint az EU többi részén (1996 és 2000 között átlagban az aktívak 3,1 százalékával, míg az egész EU-ban csak 2,3%-kal⁷). A csökkenés különösen szembetűnő volt az olyan területeken, ahol az összes foglalkoztatott majdnem 40%-a a hagyományos, de éppen a szerkezetváltás folyamatában lévő iparágakban dolgozott, s ez azt jelzi, hogy itt — elsősorban a szolgáltatásban — több új munkahely létesült, mint ahány megszűnt. Az egy főre jutó GDP növekedése ebben az időszakban ezeken a területeken ugyan elmaradt az EU egészétől (1995 és 2000 között 2,1% illetve 2,4%), de az eltérés csak kicsi volt, s ez arra utal, hogy régóta tartó hanyatlásukat bizonyos fokig sikerült megállítani. Másfelől a GDP enyhén lassúbb növekedése a foglalkoztatás erőteljesebb bővülésével együttesen azt jelzi, hogy a munkatermelékenység a 2. Célkitűzés keretébe tartozó területeken kevésbé nőtt, mint az EU többi részén.

A részletes elemzések azt mutatják, hogy a kutatási-fejlesztési és innovációs tevékenységek és a technológiai transzfer ráfordításainak támogatása különösen hatékony szerepet játszott az új munkahelyek teremtésében, valamint a meglévők megmentésében. Néhány kirívó kivételtől (például az Észak-Rajna — Vesztfália (Nordrhein-Westfalen), vagy Észak-Nyugat-Anglia) eltekintve azonban a legtöbb 2. Célkitűzés keretébe tartozó terület innovációs kapacitásának fejlettsége továbbra is jóval alacsonyabb, mint az EU legsikeresebb régióiban, s kutatási bázisuk nem igazodik a regionális termelési struktúrához. Ennek megfelelően zömükben nem foglalnak el központi helyet az európai technológiai térségben.

Ennek ellentmond infrastruktúrális és humántőke ellátottságuk. A legtöbb 2. Célkitűzés keretébe tartozó régióban a közlekedési és telekommunikációs rendszerek viszonylag magas színvonalúak, amelyek képesek jó összeköttetést biztosítani mind saját területükön belül, mind az EU többi részével, s a munkavállalási korú lakosságuk is viszonylag magas fokon képzett. Továbbá a munkaerő-állomány bővült és szakképzettsége is javult a Strukturális Alapok támogatásainak köszönhetően, ami felgyorsította a szerkezetváltást és lelassította a munkahely-megszűnés folyamatát. Képzési programok indultak a szakképzettség hiányának és a képzettségek gyors elavulásának megszüntetésére. Továbbá konkrét intézkedések történtek, legfőképpen az Egyesült Királyságban, a hátrányos helyzetű csoportok képzési programokban való részvételének és a munkaerő-piacra való belépésük támogatására. A Közösség támogatásának köszönhetően 1994 és 1999 között az EU-ban összességében 3,6 millióan vettek részt képzésben a 2. Célkitűzés keretébe tartozó területeken.

Ezen kívül a Strukturális Alapok támogatásával jelentős erőfeszítéseket tettek az elhagyott ipari területek szennyezettségének megszüntetésére és a régi ipartelepek és épületek új célra való átalakítására (a becslések szerint 115 millió m² ipari területet alakították át a 2. Célkitűzés keretében), továbbá, hogy általában, de főként a városi területeken, javítsák a környezet minőségét. Ez radikálisan megváltoztatta sok ipari terület profilját, s azok új felhasználási célokra például szabadidős vagy kulturális tevékenységekre váltak alkalmassá.

A hagyományos iparágak, még ha hanyatlóban vannak is, még most is környezet-szennyezőek, s az olyan területeken pedig, ahol az ipari tevékenység már megszűnt, a kármentesítés feladata még hátra van. A szerkezetváltás tehát az EU sok részén még távolról sem fejeződött be. Az értékelésekből az derül ki, hogy a 2. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban a szerkezetváltás mértéke régióként jelentősen eltér, tükrözve fejlődési potenciáljukat és azt, hogy a közpénzeket — a Közösségből és nemzeti forrásokból származókat egyaránt — milyen hatékonyan használták fel. A szén- és acélipari területeken a szerkezetváltás és a modernizáció végbement, ám más területeken, ahol továbbra is fontosak a hagyományos iparágak, még hátra vannak a jelentős szerkezeti változtatások, aminek potenciálisan nagy hatása lehet a foglalkoztatásra és a reáljövedelmek szintjére.

Ugyanakkor le kell vonni a tanulságokat a 2. Célkitűzés keretében végrehajtott intervenciók tapasztalataiból. A nyilvánvaló pozitív hatások mellett az alkalmazott módszernek két, a programok hatékonyságát befolyásoló, hátulütőjét is figyelembe kell venni. Először is, sok támogatásra jogosult terület kis méretű, s ez megnehezítette, hogy a pénzügyi forrásokat egy hatékony integrált stratégia alkalmazásával helyezték ki. Mivel a finanszírozott műveletek is kicsik voltak, sok esetben nehéz volt a megfelelő összeget biztosítani olyan projektek finanszírozásához, amelyek pedig döntően befolyásolhatták volna a régió fejlődését. Másodsor, mivel a forrásokat az intervenció keretében csak korlátozott ideig biztosították (az időszakot két hároméves al-szakaszra osztották), a rövidtávú projekteket (például munkahelyteremtés recessziós időszakban) részesítették előnyben a regionális fejlődés szempontjából stratégiaileg fontosabbak kárára.

A mezőgazdaság, a vidékfejlesztés és a halászat támogatása

Az 1994–1999 időszakban futó, az 5a Célkitűzés (950/97 és 951/97 számú (EC) rendeletek) és az 5b Célkitűzés keretébe tartozó programok kiértékelése nemrégiben történt meg. Az értékelés eredményeit az alábbiakban foglaljuk össze.

Az 5a Célkitűzés keretében megvalósított intervenció

A 950/97 sz. Rendelet értelmében megvalósított intervenció általános célja az agrárgazdaságok általános értelemben vett hatékonyságának és versenyképességének javítása oly módon, hogy közben fennmaradjanak az életképes agrár-közösségek és javuljon az környezet- és a vidék védelme. E célok elérése érdekében több intézkedés is történt:

- a beruházási programban a gazdák több támogatási lehetőség között választhattak. Az EU déli részén, ami zömmel az 1. Célkitűzés keretében tartozott, a gazdálkodási módszerek hatékonyságának növelését és a strukturális változtatások előmozdítását választották, másutt pedig nagyobb hangsúlyt helyeztek a diverzifikációra, az állatok megfelelő életkörülményeinek biztosítására és a környezetvédelemre. A rendszer hatékonyabbnak bizonyult azokon a területeken, ahol a szerkezetváltás volt a fő elem, például az 1. Célkitűzés keretében tartozó régiók apró gazdaságaiban;
- a fiatal gazdákat célzó program célja az volt, hogy segítsen vállalkozásuk beindításában. Ez az EU-ban többféle módon történt, és akkor volt hatékonyabb, ha képzéssel és/vagy kiegészítő támogatási intézkedésekkel egészült ki. Más tényezőknél azonban, mint például az örökösödési törvények, tejkvóták, kamatok és az adórendszer, gyakran nagyobb volt a hatása a vállalkozás beindításáról hozott döntésekre. Mindazonáltal 10 tagállamban némileg növekedett a 45 évnél fiatalabb gazdaság-vezetők száma;
- A hátrányos helyzetű területek támogatási programja azt a célt szolgálta, hogy ösztönözze a gazdálkodást ezeken a területeken oly módon, hogy kompenzációt nyújt a természeti, szociális, gazdasági és egyéb hátrányokért. E program jobbra változatlan volt az 1970-es évek közepe óta, és nagy része soha nem integrálódott teljesen a vidékfejlesztési stratégiákba. Mivel a támogatások általánosságban voltak, a leghátrányosabb területeken (például az 1. Célkitűzés keretében tartozó hegyvidékek, ahol korlátozott a társfinanszírozási kapacitás) a kompenzáció nem is volt elég.

A 951/97 sz. Rendelet értelmében végrehajtott intervenció közvetlenebbül célozta az agrár — élelmiszer szektor versenyképességének javítását. Az 1994–1999 időszakban finanszírozott beruházások értékelése arra mutat rá, hogy 4 tagállamban némileg javult a hozzáadott érték lánc, a tagállamok felében új elárusítóhelyek létesültek, és öt tagállamban új gépeket szereztek be és hatékonyabb technológiára tértek át — ami csökkentette a kibocsátást és a szennyezést — s javultak a marketing csatornák.

Az elsődleges termelőket célzó program hatása azért volt korlátozott, mert növekedett a marketing és a feldolgozó létesítmények nagyvállalati koncentrációja, valamint a kis- és nagykereskedők piaci ereje. Az elsődleges termelők számára kedvezőbbnek bizonyult, ha a marketinget és a feldolgozást a termelői társulások szervezték.

Az 5b Célkitűzés keretében végrehajtott intervenció

Az 1994–1999 időszakban az 5b Célkitűzés keretében tartozó területek jelentették az EU földterületének 26%-át, s ott élt a teljes népesség 9%-a (körülbelül 32,7 millió ember). A teljes finanszírozás évente mintegy 1,1 milliárd euró volt (42% az EAGGF-ből, 44% az ERDF-ből és 14% az ESF-ből), ami a nem-mezőgazdasági tevékenységek fejlesztése és a munkahelyteremtés (46%), az agrár-háztartások jövedelem kiegészítése (23%), az érintett területek vonzóbbá tétele és az életminőség javítása (17%) és az erdősítés (4%) között oszlott meg.

Az 1994–1999 közötti időszakban az 5b Célkitűzés keretében nyújtott támogatás hatásainak három szintjét különíthetjük el:

- nincs bizonyíték a mezőgazdasági jövedelmekre gyakorolt pozitív hatásra, bár a mezőgazdasági szektor valamekkora erősödése és némi diverzifikáció látható (főként az elmozdulás a nagyobb hozzáadott értéket jelentő termelés felé, valamint az agro-turizmus és a környezetvédelmi szolgáltatások fejlődése);
- a nem-mezőgazdasági tevékenységeket illetően, az 5b Célkitűzés programjai hozzájárultak az

infrastruktúra és a vállalatok termelési potenciáljának modernizálásához, a turizmus erősödéséhez és a foglalkoztatás más régiókért meghaladó növekedéséhez;

- a programok segítségével rehabilitálták a falvakat, fejlesztették a közszolgáltatási létesítményeket és erősítették a környezetvédelmet, ami javította a régiók vonzerejét és az életminőségét.

Az 5b Célkitűzés hatása mindent összevetve pozitív, néhány gyengesége mégis tetten érhető:

- A területi megközelítés az ilyenfajta intervenció esetében helyénvaló, de egyes 5b Célkitűzés keretébe tartozó területek nem vágtak egybe az éppen zajló gazdaságfejlesztési folyamattal vagy az alkalmazott stratégiával;
- az intervenciónak nagyobb hangsúlyt kellett volna fektetnie a jó gyakorlatok előmozdítására és terjesztésére annak érdekében, hogy jobban kiaknázzák a támogatott területek potenciálját.

Összességében a programozási időszak alatt a népesség ugyanannyival nőtt az 5b Célkitűzés keretébe tartozó területeken — már amennyire a rendelkezésre álló adatok alapján ezeket el lehet különíteni — mint az EU többi részén (évi 0,3%-kal 1995 és 2000 között), a GDP pedig kicsit kevésbé nőtt (évi 2,4% szemben a 2,7%-kal), és a munkanélküliség kevésbé csökkent (a munkaerő-piacon jelenlévő összlétszámához viszonyítva 1,9%-kal szemben a 2,3%-kal). Mindazonáltal 2000-ben ezeken a területeken az átlagos munkanélküliségi ráta elmaradt az EU átlagtól (6,5%, szemben a 8,3%-kal).

A 2000–2006-os programozási időszak

Az új ((EC) 1257/99 számú) Közösségi Rendelet elfogadása lehetővé tette, hogy egy sor korábban különálló intézkedést egyetlen törvénybe foglaljanak, ami megkönnyíti a különböző vidékfejlesztési intézkedések egyetlen általános stratégiában történő integrációját mind az 1. mind a 2. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban, illetve horizontális alkalmazásukat. A rendelettel az adott intézkedések összehangoltabbak lettek és egymást jobban kiegészítik (A4.10 táblázat).

A két program-rendszer, az irányítás és az ellenőrzés egymás mellett létezését — az előbbi a Strukturális Alapok szabályain az utóbbi az EAGGF Garancia szekciójának szabályozásán alapszik — azonban gyakran úgy tekintették, mint komplikációk és rugalmatlanság forrását, és mint ami a tagállamok számára nehezen áttekinthető, főként azok számára, amelyekben 1. Célkitűzés keretébe tartozó és oda nem tartozó régiók egyaránt megtalálhatóak. Az agrárpiacokra vonatkozó politikákat vezérlő EAGGF Garancia szekciójának szabályait többéves programok bonyolítására gyakran alkalmatlannak találták, mert túl sok korlátot szabtak.

A halászati intervenció

Noha a halászat nagyon kevéssel járul hozzá a tagállamok GDP-jéhez, azokban a régiókban, ahol koncentrálódik, a halászat a jövedelem és a foglalkoztatás fontos forrása. Az érintett régiók döntően az EU perifériális részein találhatóak, ahol csak kevés másfajta munkalehetőség kínálkozik. A Közös Halászati Program keretében végrehajtott intervenciók tehát jelentős mértékben hozzájárulhatnak a regionális jövedelem növekedéséhez és más gazdasági tevékenységek, többek között a halgazdaságok fejlődéséhez.

A foglalkoztatás, az oktatás és képzés előmozdítása az Európai Szociális Alapon keresztül

Az ESF hatása a foglalkoztatásra, képzésre és oktatásra

Az 1994–1999 programozási időszakban az ESF, amely a Strukturális Alapok ráfordításainak egyharmadát finanszírozta, 22,1 milliárd euróval — a teljes időszakra biztosított források 49%-ával — támogatta a humán erőforrások fejlesztését az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban. Ugyanakkor a 3. Célkitűzés keretében végrehajtott intervenciók teljes összege 13 milliárd euró volt, s ezek az intervenciók a fiatalok, a tartósan munkanélküliek és a kirekesztés kockázatának kitett emberek foglalkoztatási integrációját, valamint az egyenlő munkaerő-piaci esélyek megteremtését segítették. A 4. Célkitűzés keretében végzett intervenciók 2,2

milliárd euróba kerültek, s ezek célja az volt, hogy segítsenek a munkavállalóknak alkalmazkodni az iparág változásaihoz.

Az ESF jelentős támogatást nyújtott az aktív munkaerő-piaci politikák végrehajtásához, elsősorban a kohéziós országokban. A támogatások az alábbi módon oszlottak meg: képzés (az ESF kiadásainak 46%-a); integrációs pályák és hasonló programok (20%); foglalkoztatási ösztönzők (7%); tanácsadás (4%) és állásba-helyezés (3%). E programok viszonylagos jelentősége számottevően eltért az egyes országok esetében. A támogatás — főként az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban élő — tartósan munkanélküliek (a költségvetés 21%-a), a fiatal munkanélküliek (17%), a társadalmilag kirekesztettek (3%), az idősebb munkavállalók (6%), a kis- és közepes méretű vállalkozásokban foglalkoztatottak (3%) és a fogyatékosok (2%) között oszlott meg.

Az értékelés eredményei azt mutatják, hogy a legsikeresebb intézkedések azok voltak, amelyek egyénre szabott segítségnyújtást valósítottak meg, például az orientációs tanácsadást, a képzéssel és munkahely kereséssel ötvözték.

Az ESF az egyes emberek közvetlen segítségével kívül hozzájárult a tagállamok oktatási és képzési rendszereinek modernizálásához nemzeti és regionális szinten egyaránt, javította a munkáltatók és a munkavállalók hozzáférését a képzéshez, és támogatta a közberuházások bővülését ezeken a területeken.

Az ESF intervenciói a 2. Célkitűzés és a 4. Célkitűzés keretében ráirányította a figyelmet arra, milyen fontos, hogy a munkavállalók alkalmazkodni tudjanak az adott iparág változásaihoz, és támogatta azokat az innovatív lépéseket, amelyek a képzés és az élethosszig tartó tanulás iránti nagyobb elkötelezettséget ösztönözték. Az intervenciók segítettek megerősíteni a képzés iránti igény és a képzés biztosítása közti kapcsolatot oly módon, hogy a foglalkoztatási trendek előrejelzésére tervezett mechanizmusokat alkalmazták.

Ezek a fajta intervenciók még azt is segítették, hogy megerősödjön a kutatási-fejlesztési humántőke bázis az 1. és a 2. Célkitűzés keretébe tartozó

régiókban, és az utóbbiban az intervenciók egyre inkább a kis- és közepes méretű vállalkozások tudás-alapú tevékenységeit támogatták képzéssel és vállalat-irányítási készségfejlesztéssel, valamint a fejlett és az információs és kommunikációs technológiák használatának szorgalmazásával, hogy ösztönözzék az új munkaszervezeti módszerek használatát és a tudományos és technológiai szakokon végzők átmeneti munkalehetőségének finanszírozását.

Jóllehet a statisztikai adatok gyakran hiányosak, van bizonyíték arra, hogy az ESF programjai hatottak a nemek közti egyenlőség megteremtésével foglalkozó nemzeti politikákra, a 3. Célkitűzés keretében végzett intervenciók pedig különösen sokat segítettek a munkaerő-piacon hátrányos helyzetben lévő nőknek munkát találni.

Ezen kívül az ESF többéves programjai ösztönözték egyrészt a tagállamokban a hosszabb távú munkaerő-piaci intézkedések meghozatalát, másrészt a foglalkoztatási és képzési politikák decentralizációját. Az ESF programjainak mintegy a 30%-át vagy még többet is regionális szinten irányítanak, és a partnerségi elv alkalmazása révén pedig nőtt a társadalmi partnerek és a nem-kormányzati szervezetek, valamint a regionális és helyi hatóságok részvétele mind a Monitoring Bizottságokban mind az operatív programok tervezésében és megvalósításában.

A 2000–2006 programozási időszak: az Európai Szociális Alap és az Európai Foglalkoztatási Stratégia közti szorosabb kapcsolat

A 2000–2006 programozási időszakban erősödik az ESF és az EES közti kapcsolat. A 60 milliárd euró költségvetésű ESF az EES legfőbb pénzügyi támogatási eszköze, s ez utóbbi biztosítja az ESF intervencióinak a politikai keretét.

Az ESF körülbelül 60%-át (34 milliárd eurót az adott időszakban) képzésre és az oktatási és képzési rendszerek modernizálására szánják, hogy az állás-keresők jobban megfeleljenek az új foglalkoztatási lehetőségeknek. Mintegy 14%-a (8 milliárd euró) a vállalkozói készségek fejlesztését, vállalkozás-indítást,

üzleti hálózatok létrehozását stb. támogatja, hogy előmozdítsa a vállalkozást, s ezzel javítsa a versenyképességet; körülbelül 19%-ot (11 milliárd euró) kapnak a cégek és az alkalmazottak, hogy alkalmazkodni tudjanak az új technológiákhoz és az új piaci körülményekhez. A fennmaradt 7%-ot (majdnem 4 milliárd euró) a nemek közti egyenlőség megteremtését szolgáló intézkedésekre fordítják, amelyek ahhoz a tágabb feladathoz kapcsolódnak, hogy az egyenlő lehetőségek elvét minden programba és tevékenységbe be kell építeni.

Az Európai Foglalkoztatási Stratégiát 2003-ban azért reformálták meg, hogy hatékonyabban segítsen elérni a lisszaboni célkitűzéseket a kibővített Unióban. A Foglalkoztatási Iránymutatásokat három stratégiai célkitűzésre egyszerűsítették: teljes foglalkoztatottság, minőség és termelékenység a munkában, és a társadalmi és regionális kohézió és befogadás. A konkrét prioritások közé tartozik a humán erőforrások fejlesztésére helyezett nagyobb hangsúly, a hátrányos helyzetűek integrálása a foglalkoztatásba, a regionális egyenlőtlenségek csökkentése, valamint az alkalmazkodóképesség javítása., az élethosszig tartó tanulás és a férfiak és nők közötti egyenlőség biztosítása.

Ezen kívül nagyobb hangsúlyt kapott a társadalmi partnerek részvétele, valamint az, hogy a tagállamoknak az Európai Foglalkoztatási Stratégiát regionális, helyi és nemzeti szinten kell megvalósítaniuk.

A közösségi kezdeményezések: az együttműködés és a hálózatépítés előmozdítása

A különféle Célkitűzések keretében a kohéziót támogató intézkedéseket több, a partnerségre és a határon átnyúló együttműködésre épülő közösségi kezdeményes egészíti ki. Ezek többnyire a 2000–2006 időszakban is működnek, olykor módosított formában.

INTERREG

Az országok és a régiók közötti együttműködés az EU kohéziós politikájának alapvető eleme. Az

együttműködést jelentő tevékenységek rendkívül szerteágazóak aszerint, hogy milyen az adott területek fejlettségi szintje, valamint az intézményi és közigazgatási háttere. Ezeket a tevékenységeket nehezebb végrehajtani mint más Strukturális Alap programokat.

A főáramot képviselő programokkal ellentétben, az INTERREG II programok pénzügyi forrása csekély, évi 400 millió euró volt (jóllehet a forrásokat 2000–2006 időszakban a program utódja, az INTERREG III esetében jelentősen növelték).

Az 1994 és 1999 közötti időszakban 75 INTERREG II program kapott támogatást három irányvonal mentén: határon átnyúló együttműködés (A irányvonal), az energia-hálózatok kiépítésének befejezése (B irányvonal) és a regionális és területi tervezési együttműködés (C irányvonal). Az A irányvonal keretében 59 programot hajtottak végre belső és külső határok mentén, összesen több mint 15.000 km hosszúságban. A program támogatására jogosult területek a teljes EU terület mintegy 36%-át fedték le, s az EU népességének 27%-át. 11 INTERREG II A irányvonal alá tartozó program a teljes támogatás több mint kétharmadát kapta.

A nagyobb INTERREG programok jelentős eredményeket produkáltak az úthálózat bővítése, a határátlépők fejlesztése, a vasúti összeköttetések modernizálása és — csak úgy, mint az INTERREG II B irányvonala esetében — a közlekedési kapcsolódási pontok kialakítása és az alternatív energia-ellátás fejlesztése terén. Ezek a projektek az EU szorosabb gazdasági integrációját mozdították elő.

A főbb eredmények és a hozzáadott érték

Az A és a B irányvonalak a rájuk szánt forrásokat, az érintett földrajzi térséget és az orientációt tekintve igen különféle programok nagy csoportját ölelik fel. Az INTERREG II értékelésének eredményei azt mutatják, hogy az A irányvonal, amelyik messze a legnagyobb programcsoport, jelentős hatásokat ért el. A programok, úgy tűnik főként az életminőségre gyakoroltak jótékony hatást azzal, hogy javították a környezet minőségét és támogatták a kulturális tevékenységeket. Továbbá kedvezően hatottak a turizmusra, létrehozták a kis- és

közepes méretű vállalkozásokat segítő szolgáltatásokat, javították az oktatást, képzést és az egészségügyi ellátást valamint a közlekedést. A vállalkozások közvetlen részvétele a programokban és a cégek közti együttműködés azonban sokkal szerényebb volt.

Az elszigeteltség csökkentésében elért eredmények vegyesek voltak. Az elszigeteltebb 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban zajló programok esetében a források nagy részét a közlekedés javítása emésztette fel. Egyes határmenti területek esetében, főként Görögországban, Németországban és Finnországban, jelentősen javultak a közúti kapcsolatok a határnál, továbbá a határátkelők és a kikötői létesítmények esetében, de a spanyol-portugál határon és Ausztriában már sokkal kisebb eredményeket értek el.

Az INTERREG II A programok hozzáadott értékének egy részét az EU-n belüli és az EU és a szomszédos országok közötti határokon átnyúló kulturális együttműködés létrehozása és megerősítése terén elért eredmények képviselik. A fő hasznokat a különféle entitások — ideértve az állami hatóságokat és a magán és fél-állami szervezeteket — közötti erőteljesebb napi szintű kapcsolatok, a kölcsönös bizalom, valamint összhang jelentik.

Számos esetben az INTERREG kiemelkedő hatása az volt, hogy lehetővé vált egyes problémák kezelése, amelyekkel más támogatási programok keretében nem lehetett volna foglalkozni. A kezdeményezés így tehát a kezdő lökést jelentette ahhoz, hogy beinduljon a széleskörű, határokon átnyúló együttműködés, s ezáltal lehetővé váljék más projektek indítása.

A B irányvonal keretében finanszírozott nagyléptékű programok viszonylag kis száma (Görögországban, Olaszországban, Spanyolországban és Portugáliában) a gáz és az elektromos áram hálózatok bővítésére és integrálására irányult, bár ezek az egyes országokon belülre korlátozódtak⁸.

Az INTERREG II másik célja az országok közti hálózatépítés, régiók közti tapasztalatcsere ösztönzése és a tudásátadás volt annak érdekében, hogy az EU-ban elterjedjenek a jó

Példák az INTERREG-ből

Az elszigeteltség csökkentése és az Írország-Észak-Írország közötti határvidék közlekedésének javítása

Az Írország/Észak-Írország program keretében 30 millió eurót allokáltak a Strukturális Alapokból a 'Közutak és Közlekedési Infrastruktúra' tervre, amiből 69 projektet finanszíroztak 110 km-nyi másodlagos közút fejlesztésére az "áteresztőképesség" javítására vagy "hiányzó láncszemek" pótlására. További 104 projekt, amelybe körülbelül 166 km út tartozott, célja az volt, hogy enyhítse a határ menti régiók gazdasága fejlődésének akadályait és hogy nagyobb területeken javítsa a gazdasági lehetőségeket a határ két oldalán. Néhány projekt eredményeképpen javult a nemzetközi közlekedési folyosók, többek között a transzeurópai közlekedési hálózat megközelíthetősége is.

A program javította a tömegközlekedést is. 1994 és 2000 között három buszpályaudvar-fejlesztési projekt révén nőtték a helyiérdekű és határt átlépő szolgáltatások, valamint az utasok száma.

A határon átnyúló vállalkozás-fejlesztés és együttműködés a kis- és közepes méretű vállalkozások között Skandináviában

A Dánia, Svédország és Finnország közti határ menti területeken és a Norvégiával való külső határoknál a hálózatépítést, kiállítás-szervezést, adatbázis építést és vállalkozás-támogatást finanszírozó INTERREG IIA programokat említhetjük, mint példát a határokon átnyúló gazdasági tevékenységek fejlesztésére és a kis- és közepes méretű vállalkozások megerősítésére irányuló jó gyakorlatok kialakítására. Az Øresund régióban a dán-svéd határnál, a határokon átnyúló gazdasági tevékenységek támogatása nyomán új ipari klaszterek alakultak ki, például a biotechnológiában (pl. a Medicon-völgy) és az élelmiszerfeldolgozó-iparban (pl. Øresund Food Network). A vállalkozói hálózatok létrehozására irányuló 41 projekt 300 új munkahelyet teremtett a térségben. A svéd-norvég határ mentén folyó programokban több mint ezer, különféle vállalkozás-fejlesztési hálózatokba tartozó — melyek közül az egyik kifejezetten női vállalkozókat tömörít — cég vett részt.

gyakorlatokt. A C irányvonal projektjeinek legfontosabb ismérve kísérleti jellegük. Ez az irányvonal tehát olyan tevékenységeket ölelt fel, mint tanulmányok készítése, az adatbázisok és a tervezés fejlesztése, az integrált tervezési módszerek és kísérleti projektek megvalósítása. Noha nehéz kvantitatív módon meghatározni a projektek hatását, annyi látható, hogy segítettek megállapítani, mely együttműködési módszerek és lebonyolítási módok használhatóak.

A tevékenységek folyamatossága és fenntarthatósága azonban külön figyelmet érdemel. Ugyan a legtöbb INTERREG IIA programban vannak nyilvánvaló példák az önfenntartó tevékenységekre, a Közösség támogatása továbbra is szükséges sok projekt kivitelezhetősége és stabilitása érdekében, főként a hálózat-építés terén.

A hatékonyságok befolyásoló tényezők

Az A irányvonal keretében zajló programok közül a legsikeresebbek azok voltak, amelyeket együttesen alakítottak ki néhány célkitűzés és prioritás köré a hosszútávú stratégiai célok szolgálatában. Ezek általában széleskörű és szoros határokon átnyúló partneri viszonyt is teremtettek mind formális,

intézményes program-megvalósítási és irányítási keretben, mind informális módokon.

Az irányítási kapacitás (beleértve a hatékony titkárságot) kulcsfontosságú, jelentőségét mégis gyakran alábecsülik. A források potenciális kedvezményezettjeinek és a projekt-támogatóknak nyújtott előzetes támogatás a kulcs ahhoz, hogy megfelelő számú jó, valódi együttműködésen alapuló projektet lehessen kialakítani és fenntartani, valamint, hogy az eredményeket maximálisan ki lehessen használni.

Egyes, harmadik országgal határos területeken az alkalmazott komplex módszer a különféle finanszírozó szervezetek (elsősorban a Phare, Tacis, Cards, Meda) eltérő szabályozása következtében aláásta a programok hatékonyságát.

A határokon átnyúló és transznacionális programok irányításának alapvető problémája az, hogy az érintett országokban a nyelvi különbségeken túlmenően gyakran nagyon eltérőek a jogi és adminisztratív szabályok és hagyományok. Az INTERREG céljai közé tartozik az ilyen különbségek kiküszöbölése (például közös irányítási struktúrák kialakításával és közös technikai titkárságok felállításával). A felmerülő nehézségek az érintett tagállamok részéről *ad-hoc* jogi elintézészt igényelnek. A jogi megoldások némelyike több tagállamot is felölelt, s voltak köztük, amelyek bilaterális vagy multilaterális megállapodásokra épültek, mások pedig az Európai Gazdasági Egyesülés módszerét alkalmazták. Egyik módszer sem jelent azonban az egész Európára érvényes megoldást a határokon átnyúló együttműködési programok megvalósításához.

URBAN

Az URBAN Kezdeményezés az EU 50.000 lakosnál nagyobb városi területen élő népességének 44%-át fedi le. Az URBAN 1994-ben indult több kísérleti projekt és az Európai Bizottságnak a 2000–2006 programozási időszakra kiadott iránymutatásai után, amelyben a Bizottság felszólította a tagállamokat, hogy szenteljének különös figyelmet a város-politikának az 1. és a 2. Célkitűzés keretébe tartozó programjaikban.

A tevékenységek összehangolásának előnyei a városokban

Magdeburg-Cracauban az URBAN az egészen kicsi vállalkozásokat támogatta egy olyan program finanszírozásával, amely rendes körülmények között nem jogosult az ERDF támogatására. Hasonlóképpen London Hackney kerületében az URBAN olyan problémák — elsősorban a társadalmilag kirekesztett csoportok szükségleteinek — megoldásában vett részt amelyek nem tartoztak a kelet-londoni 2. Célkitűzés keretébe tartozó programba.

Spanyolországban az URBAN programok mintegy felének az 1. és 2. Célkitűzés programjaival párhuzamos céljai voltak, és 6 spanyol városban stratégiaileg kapcsolódtak a Közösségi Kezdeményezésekhez. Portugáliában mind a hat URBAN program az 1. Célkitűzés keretében végzett, főként a közúti, a környezetvédelmi és társadalmi infrastrukturális beruházásokat támogatta.

Az 1994–1999 időszakban az URBAN évi 148 millió euróval finanszírozta 118 város kísérleti projektjeit, és a 2000–2006 időszakban évi mintegy 104 millió euró áll 70 város rendelkezésére. A Kezdeményezés kicsi, városi negyedekre összpontosul és a forrásokat néhány integrált, a helyi közösségek aktív részvételével megvalósított programra koncentrálja.

Az értékelések arra mutatnak rá, hogy e projektek nyomán a 118 résztvevő városnegyedben valamelyest javult az életminőség a tömegközlekedésbe, oktatási és kulturális létesítményekbe való beruházásoknak, valamint a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés javításának — és ennek következtében a társadalmi kirekesztés csökkenésének — köszönhetően. Továbbá a projektek segítségével sikerült kihasználni az érintett területek gazdasági potenciálját, aminek előnyeit a környező területek is gyakran élvezhetik.

Az URBAN elsősorban a helyi társadalmi tőke megteremtését és javítását célozta, részben azzal, hogy a programok integráns részeként aktív tanulási intézkedéseket valósított meg. A helyi közösségek bevonásával pedig az EU több városában jobban megvalósult az EU strukturális politikája, és a megvalósított projektek közvetlenül hatottak az emberek életére⁹. Az URBAN közreműködésével alakították EU szerte a nemzeti városfejlesztési politikákat is.

Továbbá az URBAN katalizátorként működött a rehabilitációban és néhány esetben jelentős

kiegyenlítő hatása volt a beruházásokra. Németországban, Rostockban például egy tanulmány becslése szerint az URBAN területén minden felújításra fordított euróhoz további 3,9 eurót teremtettek elő az adott területen vagy környékén.

Ugyanakkor a támogatások kis helyre való koncentrációja lehet, hogy korlátozta a Kezdeményezés hatását, mert hatóköréből kimaradnak a nemzeti vagy regionális problémák megoldását célzó projektek, például azok, amelyek a város és a környező falusi területek kapcsolatával foglalkoznak vagy amelyek az adott iparágak csoportjainak ("klaszter") kialakítását célozzák, ha azok a közvetlen területen kívülre is szóródnak.

Mivel az 1. és a 2. Célkitűzés keretébe tartozó programok szintén jelentős forrásokat áldoznak a városi problémákra, az URBAN támogatásait jobban kell ezekkel koordinálni annak érdekében, hogy erősödjön a helyi hatóságok részvétele a városi területeket érintő programok és projektek kialakításában¹⁰ (4.5 ábra).

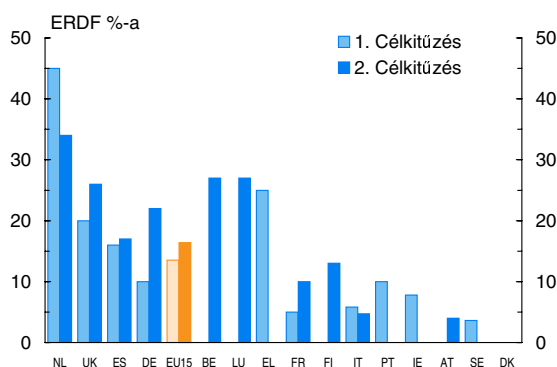
ADAPT, EMPLOYMENT és EQUAL

Két Közösségi Kezdeményezés, az ADAPT és az EMPLOYMENT 1995-ben indult a humán erőforrás politika támogatására. Az EQUAL, mint új Kezdeményezés, a jelenlegi programozási időszakban indult a munkaerő-piaci hátrányos megkülönböztetés és tisztességtelen bánásmód kiküszöbölésére. Az EMPLOYMENT és az ADAPT a teljes ESF 7,5%-ával gazdálkodhatott. A források zömmel a nemzeti kormányok társfinanszírozásával egészültek ki, de némi magán-finanszírozást is sikerült vonzaniuk, főként az ADAPT-nak. A két Kezdeményezés együttesen mintegy 9.300 egyéni projektet finanszírozott, amelyek összesen 1,6 millió embert érintettek.

Az ADAPT és az EMPLOYMENT célja, hogy a különböző országokban bevonják a helyi lakosságot és szervezeteket az alábbi feladatokra irányuló innovatív programokba:

- helyi és regionális partnerségek kiépítése az állami és magán szektor érintett szereplőinek

4.5 Becsült települési kiadások az 1. és 2. Célkitűzés programok keretében, 2000-2006



Forrás: DG REGIO számítások

bevonásával, továbbá a munkaerő-piaci integráció és munkahelyteremtés előmozdítása;

- a nemzetközi ötlet- és tapasztalatcsere ösztönzése a programok javítása és az innováció serkentése érdekében;
- katalizátor szerep vállalása, hogy az állami és a magánszektorban született új elképzelések a politikába és a gyakorlatba egyaránt bekerüljenek; ezt a program azzal éri el, hogy nyilvánosságra hozza a projektek eredményeit és demonstrálja, hogyan járultak hozzá a munkaerő-piaci igények kielégítéséhez.

A finanszírozott projektek közé tartoztak azok az intézkedések, amelyek egyénre szabott "pálya" programokkal segítették a munkához és tanulási lehetőséghez jutást; foglalkoztatás-támogatás például a szociális gazdaságban; a kis- és közepes vállalkozásoknak nyújtott segítség a piac változásainak előrejelzéséhez és az azokhoz való alkalmazkodáshoz; képzés; a rugalmas munkarendszerek ösztönzése; nők támogatása, hogy munkaerő-piaci potenciáljuk érvényesülhessen, amit a projektek a foglalkozási szegregáció megszüntetésével és a munka és a család összeegyeztetésének megkönnyítésével segítenek elő.

E Kezdeményezések több módon fejtették ki hatásukat. Finnországban az EMPLOYMENT támogatásával kialakított 'Integrált Foglalkoztatási Modellt' jelenleg a 3. Célkitűzés keretében tartozó programokban alkalmazzák. Olaszországban több regionális hatóság az EMPLOYMENT megközelítési módjára alapozott politikákat követ. Belgiumban az EMPLOYMENT 'Youthstart' (Pályakezdés) projekt inspirálta a szakképzés moduláris módszerének bevezetését a flamand oktatási rendszerbe, az Egyesült Királyságban pedig a 'New Start' (Újrakezdés) Kezdeményezés 'mentori' elemének kialakítását. Görögországban több innovatív projekt hatott a fogyatékosokkal kapcsolatos politikák kialakításánál.

Az ADAPT esetében a munkahelyi 'vetésgörgőt' alkalmazó kísérleti projekt vezetett Portugáliában a munkaerő-piaci politika részeként a képzési szabadságon lévő alkalmazottak ideiglenes helyettesítési rendszerének bevezetéséhez.

Svédországban az ADAPT támogatás segítségével kifejlesztett készség- és kompetencia fejlesztési módszereket átvették a nemzeti programok. Ausztriában és Olaszországban is az ADAPT projektek nyomán vállaltak részt a regionális hatóságok a foglalkoztatási kérdések megoldásában, Franciaországban és Írországon pedig a különböző szervezetek hangolták jobban össze tevékenységeiket az ADAPT hatására.

E két Közösségi Kezdeményezés tapasztalataira építve az EQUAL célja a munkaerő-piaci diszkrimináció és az egyenlőtlenség minden fajta formájának a kiküszöbölése, s ennek során nagy hangsúlyt fektet a partnerségek és a transznacionális együttműködés fejlesztésére, valamint az innovatív megoldások politikába való átvételére.

LEADER

A LEADER II az 1994–1999 programozási időszakban az EU területének több mint 36%-át és a népességének 12%-át fedte le. E Kezdeményezés keretében majdnem 1.000 szervezet kapott vidékfejlesztési támogatást, amelyeknek mint 90%-a helyi akciócsoport volt. A Strukturális Alapok évi mintegy 300 millió euróval járultak hozzá a LEADER II kezdeményezéshez, melynek teljes költségvetése évi 700 millió euró volt. A forrásokat a vidéki turizmus (a leginkább támogatott tevékenység), a kis- és közepes méretű vállalkozások támogatására, a helyi termékek kifejlesztésére és a helyi akciócsoportok technikai segítségnyújtására fordították. A közvetlen támogatásokon kívül a LEADER II jótékony hatást fejtett ki az alábbi módokon:

- megteremtette a helyi partnerségeket, főként helyi akciócsoportok formájában, amelyek vagy területileg vagy valamilyen tevékenységi kör szerint koncentráltak;
- megvalósította a helyi fejlődést szolgáló kollektív alulról felfelé építkezést valamilyen innovatív, több szektort felölelő és koordinált stratégián belül;
- előmozdította a területek közti együttműködést és hálózatépítést;

- decentralizálta a rendelkezésre álló (a Strukturális Alapból és nemzeti forrásokból származó) források kezelését.

A LEADER II támogatásban részesülők száma és a lefedett terület egyaránt több mint négyszer akkora volt, mint a LEADER I idején az előző programozási időszakban. A két Kezdeményezés segítette a kulturális partnerkapcsolatok kialakítását, és arra ösztönözte a terepen működő embereket és szervezeteket, hogy a helyi fejlődést saját ügyüknek tekintsék és érezzék felelősséget azért, ami a saját térségükben történik. A LEADER megközelítés lehetővé tette, hogy a helyi fejlesztési stratégiák rugalmasan igazodjanak a különféle területi körülményekhez. A LEADER II keretében a hangsúly még erősebben az innovációra került, amit széles körben alkalmaznak mint a vidékfejlesztési problémák megoldásának közös módszerét.

A Kezdeményezés támogatását élvezők általában pozitívan viszonyultak ahhoz az elváráshoz, hogy vegyenek részt a hálózatépítésben, de tapasztalatcsere főként azok között történt, akik már azelőtt is aktívan együttműködtek. Másfelől az együttműködés szorgalmazása nyomán több vidéki területen is közös projektek indultak, és mintegy 600 ilyen projektben több ország is részt vesz.

A Kezdeményezés informális hálózatok alakítását és a helyi tevékenységeket is ösztönözte, s ezzel segítette új területek megnyitását és a helyi kormányzás jobbítását, s ez utóbbit még inkább ösztönözte a LEADER projektek irányításának decentralizációja. Továbbá a Kezdeményezés szerepet játszott a támogatott területeken a helyi know-how kialakításában oly módon, hogy segített a célkitűzések definiálásában, a tervezési, irányítási és értékelési módszerek kidolgozásában. A pénzügyi irányítást azonban gyakran nehézkesnek és bürokratikusnak ítélték, jobbára a három, külön-külön szabályozás alapján működő Strukturális Alap együttes működése miatt.

A jelenlegi (2000–2006) programozási időszakban évi 300 millió euróval indított LEADER+ a LEADER I és II tapasztalataira épül, de az alapelvek nem változtak: a hangsúly a projektek kísérleti jellegén van, amelyek keretében helyi fejlesztési stratégiákat dolgoznak ki korlátozott számú közösségi

A tudás-alapú gazdaság alapjainak lerakása a spanyolországi Castilla y Leónban a Strukturális Alapok támogatásával

Castilla y León egy 1. Célkitűzés keretébe tartozó régió Spanyolországban, amelyet az Európai Bizottság 1997-ben választott ki a Regionális Technológiai Terv (RTP) terepének. A Strukturális Alapok 1. Célkitűzése keretébe tartozó programját arra használták, hogy finanszírozzák a Tervben lefektetett kutatási-fejlesztési és innovációs politikai prioritásokat és tevékenységeket. A terv szándéka szerint a lehető legtöbb érintett szervezetet be kellett vonni és egy széleskörű konszenzust kellett közöttük kialakítani. A kezdeti sikerek biztatóak: az 1990-es évek második felében a közkiadások évi több mint 11%-kal és a vállalkozások innovációs ráfordításai több mint 15%-kal nőttek; jelenleg majdnem 1.400 vállalkozás (95%-uk kis- vagy közepes méretű) vesz aktívan részt az államilag támogatott innovációs programokban, míg 1995-ben csak 600 ilyen vállalkozás volt.

1995 és 2000 között a teljes kutatási-fejlesztési ráfordítások a régió nem mezőgazdasági bruttó hozzáadott értékének 0,6%-áról 0,9%-ára nőttek, a teljes innovációs ráfordítások pedig ez idő alatt 1,4%-ról 1,7%-ra nőttek. Ugyanakkor az 1000 foglalkoztatottra jutó főállású kutatók és a kutatási segéd-személyzet száma 3,5-ről 5-re emelkedett. Ma ebben a régióban a második legmagasabb az egy főre jutó kutatási-fejlesztési ráfordítás a spanyolországi 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiók közül, és a nyolcadik az összes spanyol régió közül, annak ellenére, hogy a domináns vállalkozások kis- és közepes méretűek és a mezőgazdaság és az egyéb hagyományos iparágak jelentős szerepet játszanak.

érdekű téma köré csoportosítva azokat. A partnerség-alakítási módszerek jobban definiáltak és az együttműködés feltételei egyszerűsödtek. A közösségi finanszírozást egyedül az EAGGF biztosítja.

A kísérleti innovatív tevékenységek: mik a tanulságok?

A regionális és szociálpolitikában az innovációt támogató első kísérleti tevékenységeket a Bizottság 1993–94-ben indította, s ezzel ténylegesen

megkezdte a tudás-alapú gazdaság regionális szintű fejlesztését. Ma a Tizenötökben szinte minden harmadik regionális hatóság kialakította a maga Regionális Innovációs Stratégiáját (RIS¹¹), vagy a Regionális Információs Társadalom Kezdeményezést (RISI¹²), amelyek célja a hatékony innovációs rendszerek kialakítása és az információs és kommunikációs technológiai know-how regionális szintű terjesztése. A kezdeti kísérleti tevékenységek, amelyek az évek során a legtöbb esetben bővültek, kereslet-vezérelte, alulról felfele építkező folyamaton alapultak, s erős állami-magán partnerségeket alakítottak ki, amelyekben részt vettek az adott régió gazdasági vállalkozásai, egyetemei, technológiai központjai és állami hatóságai.

Cselekvési tervük részeként mintegy 30 régió támogatta a vállalkozás-csoportok (klaszterek) és vállalkozás-hálózatok létrehozását, és kialakítottak egy sor vállalkozás támogatást a kis- és közepes méretű vállalkozások számára. Sok esetben a RIS keretében meghatározott, az innovációt támogató tevékenységi prioritásokat beemelték az 1. és 2. Célkitűzés keretébe tartozó programokba, aminek eredményeképpen javultak a projektek és több forrás jutott a közberuházásokra; a RIS-ek pedig erősítették az információs társadalom társadalmi és gazdasági hatásainak tudatosítását és az információs és kommunikációs technológia elterjedését, továbbá ösztönözték az eEurope Cselekvési Tervhez kapcsolódó projektek kidolgozását.

Az ESF-ből finanszírozott innovációs tevékenységeknek is pozitív hatása volt a foglalkoztatásra és a társadalmi befogadásra. A Helyi Társadalmi Tőke kísérleti projekt (az ESF évi 3,5 millió eurós támogatásából) 3.350 mikro-projektet finanszírozott, amelyek mindegyike átlagban 8.000 euró támogatást kapott, s olyan embereket ért el, akik másfajta támogatáshoz valószínűleg nem jutottak volna hozzá.

2001-ben bevezették az ERDF innovációs tevékenységeinek új rendszerét, amely azokat a közösségi prioritásokat volt hivatva megerősíteni, amelyek a regionális versenyképesség javítását, a technológiát és az innovációt (a 2000-ben Lisszabonban megfogalmazottak értelmében), az információs technológia új formáinak alkalmazását (az eEurope Cselekvési Terv) és a fenntartható fejlődés

előmozdítását célozták. A cél, hogy minden EU régiónak meglegyenek az eszközei a tudás-alapú gazdaság megteremtését segítő új politikák kialakításához, hogy növekedjen az innováció jelentősége az 1. és 2. Célkitűzés keretébe tartozó programokban. E rendszerben a regionális hatóságok az ERDF-nél pályázhattak maximum 3 millió euró társfinanszírozásra olyan kétéves programmal, amely erős állami-magán partnerségre épül, jelentős kiegyenlítő hatása van a magán-finanszírozás bevonására, és magába foglalja az innováció stratégiai megközelítését. Jelenleg az Unióban négy régióból három dolgoz ki ilyen programot, amelyek teljes költségvetése majdnem 1 milliárd euró, amiből körülbelül 400 millió euró az ERDF támogatása. Ezen kívül 40 régió részvételével önálló hálózatok épültek ki a három stratégiai téma mind-egyikében, amelyek a Bizottsággal együttműködve mozdítják elő a kollektív tanulást és a jó gyakorlatok cseréjét.

Az irányítási módszerek hatékonyságának javítása

A Strukturális Alapok szabályozásának legutóbbi, 1999-es felülvizsgálata során megkísérelték tisztázni a Bizottság és a tagállamok szerepét és feladatait. A cél az volt, hogy egyszerűsítsék a rendszert, ugyanakkor a feladatokat mindinkább a tagállamoknak adják át. E mellett a Bizottság igyekszik kevésbé aktív szerepet vállalni a napi szintű irányításban.

Feszültségek azonban maradtak. Továbbra is a Bizottság számol el az Európai Parlamentnek és Tanácsnak az Alapok kiadásaival, de az, hogy hogyan költik el ezt a pénzt, egyre inkább a tagállamok felelőssége. E feszültség tette nyilvánvalóvá, hogy az Alapok irányítási rendszere nem lett egyszerűbb vagy racionálisabb.

A mostani egyszerűsítésre tett erőfeszítésekkel¹³ egyrészt a Strukturális Alapok jelenlegi szabályozásának komplexitását és ellentmondásosságát próbálták csökkenteni, másrészt javítani a szabályozás koordinációját és a rugalmasságát. A szabályozás megváltoztatására a hatékonyság maximalizálása, az arányosság biztosítása és a szükségtelen bonyolultság csökkentése érdekében van szükség. Az adminisztratív előírások

változtatásainak a jelenlegi rendszer erősségeinek és gyengeségeinek elemzésén kell alapulniuk és jóval az új finanszírozási időszak végrehajtási rendszerének megtervezése előtt kell róluk dönteni. E célból a Bizottság 2003-ban szemináriumot tartott több mint 600 résztvevővel, ami a Bizottság 2001-ben indított politikájának¹⁴ jövőjéről szóló széleskörű vita részét képezte.

Az alapelvek

Az 1988-as reform során a programozást, partneriségek alakítását, koncentrációt és az addicionalitást jelölték meg a Strukturális Alapok egységes elveiként, és ezek maradtak az Alapok hatékonyságának és a befolyásának növelését célzó irányítás kulcsfogalmai. Sokféle irányítási gyakorlat alakult ki, amelyek tiszteletben tartják a központi alapelveket, de figyelembe veszik az egyes tagállamok intézményi kontextusát és adminisztratív kapacitását, amelyek az idők során maguk is változnak.

A programozással elérhető a stabilitás és a koherencia, de racionalizálni kell

A többéves programozás kidolgozása a Strukturális Alapok módszerének egyik legnagyobb sikere, és haszna az idők folyamán egyre nyilvánvalóbb, ahogy a tagállamok kapacitása, hogy több évre szóló programokat tervezzenek, fejlődött. A programozásra 1989 óta jellemző viszonylagos következetesség és koherencia megkönnyítette a hosszabb távú és stratégiaibb tervezést.

A többéves programozás nagyobb fokú biztonságot és stabilitást jelent a pénzügyi tervezés, a források megteremtése és az éves költségvetés-készítés szempontjából. Ez kiváltképp érvényes a nagyobb infrastruktúrális beruházásokra, amelyek több évig is eltartanak.

Az idők folyamán a programozási folyamatnak több aspektusa alakult ki:

- az alapadatok beillesztése a programozási dokumentumokba a társadalmi és gazdasági elemzés és a számszerűsített célkitűzések

alátámasztására, ami növelte a programok végrehajtásának átláthatóságát;

- a programozási időszak meghosszabbítása a többéves programozási kapacitás növekedését jelzi, de ezzel felvetődik az a probléma is, hogy biztosítani kell, hogy az eljárások elég rugalmasak legyenek ahhoz, hogy a programokat az időközben bekövetkezett változásokhoz lehessen igazítani.
- kevésbé pozitív fejlemény, hogy nőnek az aggodalmak azzal kapcsolatban, hogy a programozási dokumentumok elfogadása mennyi időt vesz igénybe és az mennyire komplikált, ami részben a programkiegészítő dokumentumok bevezetéséből fakad.

A kohéziós politika egyik legnehezebb feladata továbbra is az, hogy megfelelő egyensúlyt teremtsen az átláthatóság és a programok elszámoltathatóságának igénye között (amihez részletesebb információra és monitoring mechanizmusra van szükség) annak érdekében, hogy a programokon belüli rugalmasság kialakuljon és, hogy a Bizottsággal való partnerség a mikro irányítás helyett egy stratégiaibb folyamattá váljon.

A partnerség erősebb és befogadóbb lesz

A kohéziós politika 15 éve alatt a partnerség szélesedett és mélyült, és egyes esetekben a Strukturális Alapokon túl kiterjedt a nemzeti és regionális közigazgatás más területeire. Míg 1988-ban a partnerséget elsősorban a Bizottság és a nemzeti, regionális vagy helyi hatóságok közti vertikális viszonyként képzelték el, az idők során erősödött a partnerség horizontális dimenziója, ami felöleli a helyi, regionális és nemzeti szintű érintettek szélesebb spektrumát. A partnerség, ha hatékonyan működik, sok módon teremt hozzáadott értéket:

- a programok tervezésekor segít az adott régió vagy célcsoport igényeire összpontosítani az intervenciót;
- ötleteket ad a projektekhez, mert a partnereknek kommunikációs lehetőséget biztosít a Strukturális Alap előírásaival kapcsolatban;

- információt biztosít a monitoring folyamathoz azzal, hogy a megfigyelést végzők ismerik, hogyan működik a program a terepen, és így könnyebb megoldást találni a megvalósításkor jelentkező problémákra;
- több fajta vélemény vehető figyelembe az értékeléskor;
- segít szélesebb körben elterjeszteni az Alapokkal kapcsolatos információkat, valamint azt, hogy a programoknak milyen eredményei voltak az érintett térségben.

A partnerség továbbra is az Alapok irányításának, monitoringjának és értékelésének alapelve, ami nagy hozzáadott értéket teremthet főként ott, ahol a résztvevők szerepe és felelőssége világosan elhatárolt. A Területi Foglalkoztatási Paktumok jó példák a partnerség működésére. Ezek az alábbi módokon teremtettek hozzáadott értéket a helyi fejlődésben és foglalkoztatásban:

- növelték a kihelyezett forrásokat helyi és regionális szinten
- összekapcsolták a kínálatot a kereslettel;
- csökkentették az adminisztrációs típusú átfedéseket
- világosabban határozták meg a politikákat.

Az idők folyamán a Strukturális Alapok főáramába tartozó programokba is jobban bevonták a társadalmi partnereket a programozás és az irányítás területén. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2003 szeptemberében elfogadta a Partnerség a Strukturális Alapok végrehajtásában c. tájékoztatói véleményt, amely azt javasolta, hogy a sikeresség érdekében erősítsék a partnerséget, mert az így megteremtett összehangolás, hatékonyság és átláthatóság legitimálja a programokat. A partnerség haszna különösen nyilvánvaló az ESF programjainak esetében, amelyek sok helyi szintű szereplőt vontak be közvetlenül az EU által finanszírozott programokba.

Széles körű az egyetértés abban, hogy a partnerség növeli a Strukturális Alapok hatékonyságának

és befolyásának hozzáadott értékét, ám ugyanakkor újabb szinteket visz a politikák tervezésének és kivitelezésének bonyolult rendszerébe, ami lelassíthatja a döntéshozatalt. Ezért meg kell találni a helyes egyensúlyt a partnerségből eredő bonyolultság és a tervezés és végrehajtás javítása között.

A koncentráció

A koncentráció egyrészt azt hivatott biztosítani, hogy a Strukturális Alapok hatása ne aprózódjon el azáltal, hogy a forrásokat túl vékonyan terítik szét úgy földrajzilag, pénzügyileg mint a politikai prioritások értelmében, másrészt azt, hogy minden súlyos strukturális problémával küszködő régió segítséget kapjon.

A földrajzilag úgy állapították meg a célterületeket, hogy meghatározták az egyes célkitűzések keretében mely területek jogosultak a Strukturális Alapok támogatására. E tekintetben némi haladás történt amennyiben a 2000–2006 programozási időszakban nagyobb a koncentráció szintje, mint a két korábbi időszakban; jelenleg az 1. és a 2. Célkitűzés az EU népességének 41%-át fedi le. A jelen időszakban a 2. Célkitűzés keretébe tartozó régiók meghatározásának a folyamata azonban túl bonyolult volt és egyes esetekben oda vezetett, hogy a régiók túlzottan felaprózódtak és a források szétszóródtak. A 2004–2006 közötti években a 10 új tagállam minden régiója az 1. Célkitűzés keretébe fog tartozni, kivéve Prágát, Pozsony(Bratislava) és Ciprust, amelyekben együttesen a népesség 31%-át fogja a 2. Célkitűzés lefedni.

A politikai prioritásokat a Bizottságnak a közlekedésre, energia-ügyre, versenyképességre, humán erőforrásokra, vidékfejlesztésre és újabban a környezetvédelemre vonatkozó iránymutatásai tükrözik. Az iránymutatások nem kötelező érvényű és olykor túl tág kerete azonban csökkentette a hatásokat.

Az értékelés szerint minden elért haladás ellenére a Strukturális Alapok támogatásait olykor túl széles körben és túl vékonyan terítik. Az olyan programok, amelyek helyet adnak minden lehetséges jogosult tevékenységnek nemigen lesznek hatékonyak, viszont irányításuk bonyolult és nehézkes, mert

rengeteg végrehajtó testülettel és a mutatók túlnyúló bőséges rendszerével működnek.

Az adicionalitás

Az adicionalitás — az az elv, hogy a Strukturális Alapok nem a meglévő közberuházások kiváltására valók — biztosítja, hogy a Strukturális Alapok valóban növeljék a regionális fejlesztésbe injektált forrásokat. Ezt az elvet az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiók demonstrálhatóan tiszteletben tartották, amelyekben minden komplexitás ellenére meg lehet állapítani, hogy milyen összegeket fektettek be. Az adicionalitás megteremtése a 2. és 3. Célkitűzés keretébe tartozó programokban — főként az utóbbiban — már nehezebb, ami aláássa az adicionalitás értékét, mint az Alapok minden Célkitűzésére érvényes alapelvét.

A strukturális politika fejlődése és a hatékonyság vizsgálat

A tapasztalatok bővülésével nőtt a Strukturális Alapok programjainak végrehajtásában szerzett gyakorlat. Az idők folyamán a szabályozás világosabban határozta meg az elvárásokat, s részletesebben definiálta a Bizottság, a nemzeti kormányok és a regionális hatóságok szerepét és feladatait. A jövő egyik fő feladata megteremteni a megfelelő egyensúlyt egyfelől a nagy adminisztratív költséggel járó szigorú irányítás, másfelől a programok hatékonysága között.

A pénzügyi irányítás és az ellenőrzés — mi a megfelelő egyensúly?

A pénzügyi irányításra és ellenőrzésre vonatkozó jogszabályokat az idők során jelentősen megerősítették. Továbbra is a Bizottság számol el a költségvetést készítő hatóságnak és a Strukturális Alapok kiadásait külső szervként ellenőrző Számvevőszéknek, még abban a kontextusban is, hogy a decentralizáció jegyében mind több feladat hárul a tagállamokra, ami némi feszültséget okoz az utóbbiak és a Bizottság szerepmegosztásában.

A Szerződés értelmében a Közösség és a tagállamok közösen felelősek az EU pénzügyeiért és a Bizottságnak van meg a jogköre, hogy üldözze a

csalást, korrupciót és a Közösség érdekeit veszélyeztető törvénytelen cselekedeteket. Az 1994–1999 időszak alatt bevezetett részletesebb ellenőrzési előírások nyomán a tagállamokban általában hatékonyabbá és szigorúbbá vált az ellenőrzési rend, bár — mint azt a programok lezárásakor feltárt problémák mutatják — a tagállamok nehezen tudták kielégítően bizonyítani a teljes végrehajtási időszakra bejelentett kiadások szabályszerűségét.

A 2000–2006 időszakra a Bizottság a tagállamokkal közösen tovább fejlesztette az ellenőrzési előírásokat és világosabban meghatározta egyfelől az irányító hatóságok, másfelől a kifizető hatóságok feladatait. A megfelelő pénzügyi irányítást és ellenőrzést biztosító rendszert, valamint a lefektetett alapelveket széles körben elfogadták, bár az előírásokban még több teret lehetne biztosítani az arányosság szélesebb körű alkalmazásának.

Továbbá az, hogy a Bizottság későn, jóval a programozási időszak megkezdése után fogadta el a szabályozást, és hogy ez egybe esett az előző időszak lezárásával jelentős nehézségeket okozott a szükséges intézkedések hatékony beindításában. Ezek és az elkötelezettségekkel és kifizetésekkel¹⁵ kapcsolatos új szabályok együttesen magyarázzák, miért gyűltek fel hatalmas kifizetendő összegek 2002 végén.

A strukturális intervenciók teljes ráfordításai erőteljesen növekedtek 2003-ban, első ízben meghaladva a 2000 évi szintet, s a teljes kifizetések 28,6 milliárd eurót tettek ki. Ez a következőket tükrözi:

- a 2000–2006 időszakra nézve azt az együttes hatást, amit az 'n+2' szabály által bevezetett pénzügyi fegyelem, az egyszerűsítés érdekében hozott intézkedések és a programoknak a terepen történő tényleges megindítása eredményezett
- az 1994–1999 időszakra nézve a még teljesítendő kötelezettségvállalások jelentős csökkenését.

A kötelezettség-vállaláshoz mért kifizetések a Kohéziós Alap esetében voltak a legmagasabbak, ahol a teljes 100%-ot kifizették, és az Európai

Területfejlesztési Alap esetében, amelynek 96,5%-át fizették ki.

A regionális hatóságok ugyan belátják, hogy a szűrés és ellenőrzés az irányítás és a kormányzás javítását szolgálja, de az előírások számosságát gyakran olyan tehernek látják, amelynek előnyei nem indokolják annak adminisztratív költségeit. Úgy látják, a mostani programozási időszakban nincs meg a kellő rugalmasság, különösen a 'n+2' szabály fényében (amelynek értelmében a költségvetési előirányzatokat két éven belül el kell költeni vagy azok lejárnak). Az is aggodalmat okoz, hogy a nemzeti rendszerek miatt szükségtelenül megkésztesszereződnek az eljárások. Az egyik konkrét bírálat az, hogy az új előírásokról a legutolsó pillanatban döntöttek, arra kényszerítve a régiókat, hogy módosítsák a már kialakított rendszereket. Emiatt késett a programok megvalósítása, és az 'n+2' szabály közvetve azt a hatást váltotta ki, hogy az idő szorítása miatt a minőség és az innováció rovására kellett a pénzeket elkölteni. Egyes tagállamok és régiók szerint minden, a Bizottság által előírt pénzügyi ellenőrzési eljárás végrehajtásának költsége túl magas az azokból fakadó hasznokhoz képest. A költség kiváltképp a 2. Célkitűzés keretébe tartozó intervenciók esetében súlyos kérdés, ahol a végrehajtási költségek a teljes ráfordítások nagy hányadát teszik ki.

A projektek kiválasztása és megvalósítása

A nagy projektek (amelyek teljes költsége a 2000–2006 időszakban meghaladja az 50 millió eurót) kivételével a projektek kiválasztása az érintett tagállam vagy régió feladata. Az elvégzett értékelések szerint a kiválasztási eljárások általában robusztusak de szilárdak, a versenyeztetés és a sorba-állítás rendszerét egyaránt alkalmazzák. Egyes esetekben az derült ki, hogy az eljárások túl összetettek, ami elriaszthatja az esetleges projekt támogatókat. Az 1. Célkitűzés programjai esetében nem mindig volt meg a kellő átláthatóság, a 2. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban viszont bizonyítható a formális kritériumok terjedő használata, továbbá a szakszerűség és az átláthatóság erősödése. A 6. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban azonban a projekt kiválasztás olykor zavaros volt és a résztvevők szűk körét érte el, a rendszer újszerűsége miatt pedig egyes esetekben nem fordítottak kellő figyelmet a projektek alakulására.

Annak ellenére, hogy a közpénzek kezelésének minősége javult, még van mit javítani, főként ami a nagy beruházási projektek kiválasztását és megvalósítását illeti. Az 1. Célkitűzés programjainak ex post értékelése szerint a vizsgált projekteknek csak egyharmadát fejezték be az eredeti határidőre és egyharmadának a befejezése több mint egy évet késett; a vizsgált projektek kétharmada lépte túl a költségvetését, s ezek 20%-a több mint 30%-kal lépte túl az eredetileg tervezett keretet. A költségvetés túllépésének okai a nem megfelelő tervezés — mint például, hogy nem látták előre a földterület tulajdonviszonyaival kapcsolatos problémákat — a rossz költségbecslés és az adminisztratív késedelmek voltak.

A monitoring rendszerek stratégiaibb szerepének kidolgozása

A monitoring ugyan a rendszer létfontosságú eleme, de a tapasztalatok azt mutatják, hogy a monitoring bizottságok fókuszában túlnyomó részt nem a stratégiai irányítás, hanem a pénzügyek kezelése áll, elsősorban az, hogy gondoskodjanak a Strukturális Alapok forrásainak felhasználásáról. Ez a fókusz befolyásolja a döntéshozatali eljárást, s erősíti azt a tendenciát, hogy ott költsék el a forrásokat, ahol abszorpciójukat kipróbálják és tesztelik, és ez az innovatívabb megoldások és irányzatok követése ellen hat. A kohéziós politika működésének javításában az egyik feladat a monitoring bizottságok stratégiaibb szerepének kidolgozása. Ebből a szempontból fontos, hogy a monitoring bizottságok partneri szerepét az irányító hivatalok elfogadják, és ne egy olyan mechanizmusnak tekintsék, ami csak arra szolgál, hogy a máshol hozott döntésekre ráüssék a pecsétet.

A Strukturális Alapok programjainak értékelése felhívta a figyelmet arra, hogy a szemmel látható javulás ellenére a monitoring minősége rossz volt az 1994–1999 időszakban, és kihangsúlyozta, hogy a monitoring bizottságoknak hozzá kell jutniuk az érdemi információhoz a programok megvalósításának előrehaladásáról.

Jóllehet a monitoringot megerősítették a 2000–2006 időszakra, s ennek során a hangsúly a mutatók alkalmazására és a célirányzatok kijelölésére került, a problémák továbbra is fennállnak. A mutatók gyakran nem világosan definiáltak,

és egyes esetekben teljesen elburjánoztak, főként ott, ahol a programok fókusza túl tág. Ezen kívül a monitoring rendszerek gyakran még most, a programozási időszak kezdete után három évvel sem működnek teljesen, és a rendszereket az ERDF, az ESF és az EAGGF eltérő előírásai komplikálják.

Az értékelés

A Strukturális Alapok programjainak értékelését az 1990-es évek során dolgozták ki és fejlesztették tovább annak érdekében, hogy az Alapok irányítása átláthatóbb és elszámoltathatóbb legyen. 1988-ban a fő hangsúly az Alapok működésének átvilágítása volt, s a fókusz az idők folyamán a ráfordítások eredményére került. Míg az összes tagállam tiszteletben tartja azt a követelményt, hogy kiértékelje az Alapok felhasználását, és néhány esetben ezt a gyakorlatot más politikai területen is bevezették, a végrehajtás módja még most is jelentősen eltér az egyes tagállamok között, ami tükrözi különböző kultúrájukat és eltérő hagyományaikat.

Korábban az értékeléseknek kevés hatása volt, mert túl későn készültek ahhoz, hogy befolyásolják a kulcsfontosságú döntéseket, amelyek meghozatalához pedig az információt szolgáltatniuk kellett volna. E probléma leküzdése érdekében a Strukturális Alapok jelenlegi szabályozása konkrét, a teljesítéshez kötött tartalékhoz kapcsolódó határidőket szab az értékelések elkészítésének. A Bizottság közleményt bocsát ki a félidős értékelések eredményeiről és a teljesítményhez kötött tartalékok 2004 folyamán történő kihelyezéséről.

Az értékeléseket jelenleg a tagállamoknak a Bizottsággal együttműködve *ex ante* kell elkészíteniük az időszak félidejében, majd a Bizottság készít *ex post* értékelést. A félidős értékelés, amelynek keretét úgy határozták meg, hogy az eredményeit fel lehetne használni, egyesek szerint túl merev¹⁶. Azt is jelezték, hogy az *ex post* értékelést, amely a programozási időszak vége után két évvel esedékes, már nehéz hatékonyan felhasználni.

A régiók és a tagállamok erőteljesebb bevonása valószínűleg javítja a folyamatot és hasznosabbá, valamint relevánsabbá teszi, ami azt jelenti, hogy jobban oda kell figyelni a regionális és nemzeti igényekhez szabott értékelési programok tervezésére.

A félidős értékelések első eredményei

A 2000–2006 időszakra szóló összes Strukturális Alap programot értékelni kell a félidőben, aminek 2003 vége előtt kellett megtörténnie. Az eredmények előzetes elemzése a következőket jelzi:

- a 2000-ben hozott stratégiai döntések helyesége nagyjából igazolódott, főként a lisszaboni prioritásokra (innováció, információs társadalom és hálózatok) helyezett hangsúly, amelyekre összesen mintegy 60 milliárd eurót, azaz a Strukturális Alapok 30%-át fordították. Azonban még erőteljesebben lehet e prioritásokra koncentrálni, főként ami az innovációt és a hálózatok hiányzó láncszemeit illeti;
- a lassú kezdés ellenére a pénzügyi abszorpció üteme növekedett és az N+2 szabály úgy tűnik ösztönözte a programok gyorsabb végrehajtását. Egyes esetekben, azonban, a szabály túl mechanikus alkalmazása hátrányosan befolyásolta a minőséget és az innovációt;
- a projektek kiválasztásának és végrehajtásának rendszerét a korábbinál jobbnak ítélték, de bizonyos esetekben a túl bürokratikus eljárások alacsony hatékonyságot eredményeztek;
- az adminisztráció modernizálását, amelyet részben a Strukturális Alapok ösztönöztek, az 'intelligens' információs rendszerek bevezetésével kell kiegészíteni, hogy az irányítók és a döntéshozók folyamatosan tudják értékelni az intervenciókat és azokat, ha szükséges, javítani tudják. A mutatók széles skáláját alkalmazó monitoring rendszereket egyszerűsíteni kell, és az információk stratégiaibb felhasználására kell koncentrálni;
- egyes programok esetében, főként a közlekedési infrastruktúrával kapcsolatosaknál, viszonylag nagy mértékben sikerült a célkitűzéseket elérni.

Még túl korai lenne megmondani, milyenek a programok hatásai a 2000–2006 időszak egészében, annyi azonban tudható, hogy Spanyolországban 2000–2002 között a Közösségi Támogatási Keret (a Strukturális Alapok plusz a nemzeti

közkidadások) beruházásai a becslések szerint a GDP 0,4%-át teszik ki (és az előrejelzések szerint 2006-ban 2,4% lesz).

A teljesítéshez kötött tartalék — az eredményesség jutalmazása

A teljesítéshez kötött tartalék a jó irányítási gyakorlat több aspektusát egyesíti, konkrétan a pénzügyi ellenőrzést, a megvalósítás hatékonyságát, a monitoringot és az értékelést. A tartalék egy olyan újítás, amelynek értelmében a jelenlegi programozási időszakban a Strukturális Alap forrásainak 4%-át visszatartják, s azt a programozási dokumentumokban eredetileg meghatározott célkitűzések teljesítésének alapján legkésőbb 2004 március 31-ig osztják el. A célok az eredményességre (output és elért eredmények), pénzügyi kérdésekre és az irányításra vonatkoznak. Jóllehet a tartalék működését még ellenőrizni kell a gyakorlatban, az első lépést jelenti a célkitűzések szerinti irányítás felé, és elsőként vezeti be a jó irányítás pénzügyi ösztönzését, amit a tagállamoknak és a régióknak nyilvánvalóan érdekében áll elérni.

Felmerültek aggodalmak a bevezetett mechanizmust illetően, elsősorban merevsége és

A spanyol 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiók előzetes eredményei a 2000-2002 időszakban

- Javult a megközelíthetőség: 476 km autótutat vagy autópályát és 173 km vasútvonalat építettek vagy fejlesztettek; 810 km áram-elosztó hálózat 250 km gázvezeték épült;
- a termelési környezet támogatása: 4 600 kis- és közepes méretű vállalkozás kapott támogatást, aminek a beruházásokra gyakorolt kiegyenlítő hatása a becslések szerint 12,2 milliárd euró;
- a tudás-alapú társadalom támogatása: 1 503 kutatóközpont és 48 199 kutató részesült támogatásban; 26 864 ADSL vonalat telepítettek;
- humán erőforrások: mintegy 7 millió ember kapott az Európai Szociális Alapból támogatást, akiknek 57%-a képzésben részesült.

Hogyan érzékelik a régiók az EU strukturális politikáját

A 3. részben említett esettanulmányok, amelyek a regionális tisztviselőknek az EU politikájával kapcsolatos nézeteit vizsgálta, arra is rákérdezett, mi a véleményük a Strukturális Alapok működésével kapcsolatban. A megkérdezettek egybehangzóan pozitívan nyilatkoztak az Alapoknak az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókra gyakorolt hatásáról, főként az infrastruktúra területén és elsősorban a kohéziós országokban, ahol az egy főre jutó GDP-nek az EU átlaghoz való konvergenciája a nemzeti politika egyik legfőbb célkitűzése volt.

Más 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban, amelyek kisebb forrásokat kaptak (például Flevoland, a Felföldek és Szigetek), úgy találták, hogy az 1. Célkitűzés támogatására való jogosultság következtében a nemzeti regionális politika is jelentősebb prioritásként kezeli őket.

A 2. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban az esettanulmányok azt erősítették meg, hogy nehéz megfelelő regionális szintű adathoz jutni, amely rávilágítana a fejlődésre, valamint hogy a források nagysága nem volt elegendő ahhoz, hogy az adott régiókban a helyzet romlását visszafordítsa.

A 2. Célkitűzés keretébe tartozó területek azonban gyakran éppen a régió legproblémásabb részei, a demográfiai trendek, az oktatás színvonala, a hagyományos ipar szerkezetváltása, munkanélküliség vagy környezet stb. szempontjából. Az üzleti beruházások inkább a régió más részeiben vagy a szomszédos régiókban koncentrálnak, s így a Strukturális Alapok támogatása jelenti az egyedüli forrást.

Sok esetben a fókusz inkább a Strukturális Alapok mennyiségi, semmint minőségi hatására esett, kiváltképp az olyan régiókban, ahol a Strukturális Alapokból való részesedés viszonylag kicsi volt, akár a GDP-hez, akár a beruházásokhoz vagy a nemzeti költségvetéshez mérten. Ezekben az esetekben leggyakrabban a partnerséget és a programozást, valamint a regionális szintű integrált stratégia követését jelölték meg a közösségi módszer legfőbb hozadékaként. Úgy látták, hogy ez erősítette az intézményi kapacitást, és konkrétan az értékeléshez szükséges szaktudást,

főként az afféle horizontális témákkal kapcsolatosan, mint például az esélyegyenlőség, a fenntartható fejlődés vagy az innováció.

A nagyfokú autonómiával rendelkező régiók kivételével a közösségi politikák alkalmazását általában nem hangolták formálisan össze. Ugyanakkor az összehangolást akadályozza az erős regionális irányítási struktúra hiánya. A szinte teljesen egybehangzó vélemény az volt, hogy a jelenlegi programozási időszakban az összegyűjtött tapasztalatoknak köszönhetően a korábbi időszakoknál erőteljesebbé vált a koordináció.

Sokan bírálták az irányítás, értékelés és ellenőrzés költségeinek jelentős emelkedését a 2000-2006 programozási időszakban (az egyik tanulmány szerint a költségek a teljes költségen belüli részaránya 5%-ról 20%-ra emelkedett). Széleskörű elégedetlenséget okozott az is, hogy a kohéziós politika irányítási eljárásai nagyon bonyolultak, ami minden programozási időszakkal még fokozódott. Másfelől a társadalmi partnerekkel, vállalkozásokkal és egyéb szervezetekkel való együttműködést általában úgy tekintették, mint jelentős és folytatandó előrelépést.

A Régiók Bizottságának javaslatai a Strukturális Alapok irányításának javítására

A Régiók Bizottsága azt a feladatot kapta, hogy a Strukturális Alapok terepen való irányításáért felelős hatóságok körében készített széleskörű felmérés alapján készítsen jelentést arról, hogyan lehet a

kohéziós politika irányítását 2006 után egyszerűsíteni. A felmérés eredményeit egy Lipcsében tartott konferencián vitatták meg 2003 májusában, és a jelentést 2003 júliusában terjesztették az Európai Bizottság elé. A Bizottság a következőket javasolta:

- erősíteni kell a koherenciát és az összehangoltságot mind belsőleg (a különböző Alapok, Bizottsági szolgáltatások és a kormányzati ügyosztályok között) mind külsőleg (a közösségi, nemzeti és regionális programok között);
- jobban kell alkalmazni a szubszidiaritás és a proporcionalitás elvét, és el kell fogadni, hogy általában a regionális és helyi hatóságok a legmegfelelőbb testületek a politikai döntések meghozatalára és azok hatékony végrehajtására;
- folytatni kell a Közösségi alapú regionális megközelítési módot;
- továbbra is biztosítani kell a forrásokat, mivel a kohéziós politika kevesebb pénzzel elképzelhetetlen;
- növelni kell a szektorális politikák hozzájárulását a kohézióhoz;
- még jobban egyszerűsíteni kell az eljárásokat és erősíteni a közös felelősséget;
- nagyobb szerepet kell biztosítani a regionális együttműködésnek, mint az integráció fontos eszközének.

bonyolultsága miatt, de a tartalék ráirányította a figyelmet a teljesítés olyan fontos kérdéseire, mint például a pénzügyi abszorpció és a monitoringhoz használt adatok minősége. Ugyanakkor az is aggodalomra ad okot, hogy a pénzügyi abszorpcióra való fókuszálás elterelheti a figyelmet a minőségről a pénzek elköltésénél.

Az irányítási gyakorlatok sokfélesége

A Strukturális Alapok eljárásai elvileg olyanok, hogy "egyetlen méret mindenre rámegy", ám az értékelés eredményei és egyéb tanulmányok azt mutatják, hogy nagyon sokféle gyakorlat létezik, továbbá a hatóságok azon kapacitása, hogy az Alapokat kezeljék, egyre növekszik. A szabályzat tartalmazza a legjobb gyakorlatokra vonatkozó

alapelveket, s ezek minden programozási időszakkal egyértelműbbé és jobbá váltak. Ugyanakkor minden tagállam keresztül ment saját fejlődési ciklusán, s növekvő kapacitásával mind hatékonyabban tudta megvalósítani az Alapok projektjeit.

A Strukturális Alapok irányítási módszerének három fő típusát különböztethetjük meg:

- erősen centralizált módszer, amely főként a szektorális programokra alkalmaztak;
- centralizált és decentralizált programok keveréke;
- decentralizált módszer, amelyet inkább a regionális programokra alkalmaztak.

A rendszerek az idők folyamán fejlődtek, s gyakran a centralizált módszer felől a vegyesen át a decentralizálthoz jutottak. Az értékelési eredmények azt mutatják, hogy mind a centralizált, mind a decentralizált módszer eredményes lehet, bár az utóbbi hatékonyabb, mert könnyebben reagál a regionális szükségletekre.

A centralizált módszer azért hatékony, mert gyorsabb a döntéshozatal és rugalmasabb, de kevésbé érzékenyen reagál a regionális szükségletekre és hagyományosabb eljárásokra épül, ami hátráltatja az innovációt. A legtöbb kohéziós országban és Dél-Olaszországban centralizált rendszerek működtek az első programozási időszakban, de a későbbi időszakokban egyértelműen decentralizálttá váltak — bár Portugáliában kevésbé, mint máshol. Olaszország, Spanyolország és Görögország az 1994–1999 időszakban kezdett decentralizálni, Írország pedig a 2000–2006 időszakban.

A kelet-német és a más országok egyes, az 1. Célkitűzés keretébe tartozó régióiban a rendszerek decentralizáltak, amelyek ugyan néha bonyolultak, de hatékonyan működnek.

A Strukturális Alapok 2. Célkitűzése keretébe tartozó régiók menedzselése általában decentralizált. Még a centralizációs hagyománnyal rendelkező országokban is, mint például Franciaország és az Egyesült Királyság, a döntéshozatali hatalom egyre inkább a 2. Célkitűzés keretébe tartozó régiókhoz kerül és növekszik a közigazgatás autonómiája. Általánosabban fogalmazva, a 2. Célkitűzés programjait egyre inkább a regionális politikai struktúrákba integrálják.

A bővítés és a kohéziós politika: az EU előtt álló feladatok

A Strukturális Alapok támogatása döntő szerepet játszik abban, hogy az új tagállamok meg tudják erősíteni gazdasági versenyképességüket és az egy főre jutó GDP-jük tekintetében utolérjék az EU többi részét. Az alábbiakban áttekintjük a különböző előcsatlakozási alapokkal kapcsolatos eddigi tapasztalatokat, és azt, hogy milyen tanulságok vonhatóak le a Nemzeti Fejlesztési Tervekről és

programokról szóló tárgyalásokból a Strukturális Alapok 2004–2006 időszakban megvalósítandó programjaira nézve.

Az előcsatlakozási alapok tapasztalatai

A 2000–2006 időszakban az EU évi 3 milliárd euróval támogatja a csatlakozás előtt álló országokat. E pénz három különböző forrásból származik: ISPA (Strukturális politikai előcsatlakozási támogatási eszköz), amely a közlekedési és környezetvédelmi projekteket finanszírozza; a SAPARD (Speciális előcsatlakozási mezőgazdasági és vidékfejlesztési intézkedés), aminek elnevezése önmagáért beszél, és a PHARE, amely a csatlakozásra való előkészületként a szükséges közigazgatási és intézményi kapacitás megerősítését finanszírozza.

Az előcsatlakozási támogatás célja részben, hogy az érintett országok megtanulják, hogyan kell hatékonyan felhasználni a forrásokat, mielőtt a csatlakozást követően nagyobb forrásokat kapnának. Ezeknek az országoknak tehát ki kell alakítaniuk azokat az intézményi kereteket, amelyek a legjobban tükrözik a helyi körülményeket és szükségleteket, de ugyanakkor megfelelnek a közpénzek kezelésére vonatkozó EU normáknak.

PHARE

2000 óta a PHARE célja, hogy segítsen a csatlakozás előtt álló országoknak a csatlakozásra való felkészülésben. Költségvetését évi 1,6 milliárd euróra növelték, s három fő prioritásra összpontosít:

- intézmény építés (30%),
- a szabályozási infrastruktúrába való beruházás, amire az *acquis communautaire*-nek való megfelelés érdekében van szükség (35%),
- a gazdasági és társadalmi kohézió támogatása (35%).

Miután 2004 májusában a 10 új tagállam belép az EU-ba még legalább még további három évig kapja a PHARE támogatást, Bulgáriában és Romániában pedig a program még azután is folytatódhat.

ISPA

Az ISPA nagyjából a Kohéziós Alapnak felel meg és a közlekedési rendszerek és a környezetvédelmi infrastruktúra beruházásait támogatja, mert az érintett országokban az átmenet előtt e két területet évtizedeken át elhanyagolták, és egyik sem felel meg a modern gazdaság követelményeinek. Ami a közlekedést illeti, a prioritást azok a Közlekedési Infrastrukturális Szükséglet Felmérésben (TINA) meghatározott főbb közutak képviselik, amelyek a csatlakozás előtt álló országokat összekötik a jelenlegi tagállamokkal. A környezet javítására adott támogatások a vízkészleteket és a szennyvízkezelést, valamint a szilárd hulladékkezelést célozzák.

Az évi kicsit több mint 1 milliárd eurós teljes támogatásból csak az 5 millió eurónál nagyobb költségvetésű projektek részesülhetnek. 2000-ben és 2001-ben, a megvalósítás első két évében, óriási erőfeszítéseket tettek a finanszírozásra jogosult projektek előkészítésére és a megvalósításhoz szükséges adminisztratív infrastruktúra kiépítésére. 2002 végére a Bizottság 249 projektet fogadott el, amelyeket az ISPA összesen 3,2 milliárd euróval fog támogatni, ami egyenlően oszlik meg a közlekedési és környezetvédelmi projektek között, a közlekedésen belül pedig a közutak és a vasút között. E projektek többsége a meglévő infrastruktúra felújítására és modernizálására irányul.

Az országok egyre inkább a nemzeti közlekedési és környezetvédelmi stratégiáknak megfelelő projekteket választanak ki, hogy a legjobban ki tudják használni a korlátozott forrásokat.

Az ISPA a know-how és az adminisztratív kapacitás kiépítéséhez is hozzájárult, amit a képzéssel, beszerzési eljárásokkal, pénzügyi irányítással, projekt előkészítéssel, a technikai dokumentáció előkészítésével, költség-haszon elemzéssel kapcsolatos technikai segítségnyújtással, valamint a Bizottság Kiterjesztett Decentralizált Megvalósítási Rendszerének (EDIS) alkalmazásával is megtámogatott.

SAPARD

A SAPARD évente 500 millió eurót allokál a csatlakozás előtt álló országok részére, hogy azok

végrehajthassák a Közös Agrárpolitikával kapcsolatos *acquis communautaire*-t és átalakíthassák mezőgazdasági szektorukat és vidéki területeiket. A támogatás az országok által készített fejlesztési terven alapszik, amelyekben meg kell jelölniük egy korlátozott számú intézkedést, mint amilyen például a minőség garancia javítása, állatorvosi és növényegészségügyi ellenőrzés vagy termelői csoportok létrehozása és a föld-nyilvántartás. A különböző intézkedésekre adott támogatások részarányai országonként változóak, de nagy részt mindenhol a feldolgozási és marketing beruházásokat (a teljes támogatási összeg 26%-a), valamint mezőgazdasági holdingok és vidéki infrastruktúrát (további mintegy 20%) finanszírozzák.

Végrehajtásának lassúsága¹⁷ ellenére a SAPARD pozitívan hatott a csatlakozás előtt álló országokra azáltal, hogy a jelenlegi tagállamokéhoz hasonló pénzügyi struktúrák és ellenőrző rendszerek létrehozására ösztönözte őket, aminek köszönhetően kiépült az adminisztratív kapacitásuk.

A Nemzeti Fejlesztési Tervek tanulságai

Az átmenet feladatai

A csatlakozás előtt álló országok számára az első programozási időszak, amikor jogosultak lesznek a Strukturális Alapok támogatására viszonylag rövid, 2004-től 2006-ig tart. Ez számukra egyszerre lehetőség, hogy kialakítsanak egy koherens regionális fejlesztési stratégiát és kihívás, hogy az EU strukturális politikájának alapelveit saját nemzeti politikai kereteikbe integrálják és létrehozzák a végrehajtáshoz szükséges mechanizmusokat.

Megegyezés született arról, hogy e rövid programozási időszakban a strukturális intervenciót korlátozott számú prioritásra koncentrálják, hogy maximalizálni lehessen a hatásokat és egyszerűsíteni a végrehajtást. A négy legnagyobb új tagállam (Lengyelország, Magyarország, a Cseh Köztársaság és Szlovákia) a támogatást a Közösségi Támogatási Kereten keresztül kapja, amelyekhez Operatív Programok társulnak, míg más országok az Egységes Programozási Dokumentum alapján kapják a támogatást.

A támogatás teljes összege, amibe beletartozik a Kohéziós Alapból származó forrás, meghaladja — 1999-es árakon számolva — az évi 7,3 milliárd eurót. Ehhez járul még a nemzeti kormányok társfinanszírozása, ami önmagában is jelentős növekedést képvisel a mostani szintekhez képest, s ez egyes országokban újabb terheket ró az utóbbi években a viszonylagos lassú növekedés következtében már amúgy is szűkös költségvetésekre (A4.11 táblázat).

A kialakulóban lévő stratégiák

Minden csatlakozás előtt álló ország elsődrendű célkitűzése az, hogy nagy ütemű gazdasági növekedést érjen el és tartson fent annak érdekében, hogy az adott országban emelkedjen az életszínvonal és növekedjen a foglalkoztatás szintje. A nemzeti fejlesztési tervek jelentősen eltérnek abból a szempontból, hogy hogyan osztják el a támogatást az intervenciós területek között, ami a társadalmi és gazdasági körülményekbeli eltéréseket és a prioritások különbözőségét tükrözi. Az infrastrukturális beruházásoknak juttatott források részaránya például Szlovéniában 19% és Cipruson 78%; az oktatási, képzési és egyéb programokra szánt támogatás Máltán 14% és Szlovéniában 28%, a termelési kapacitás beruházásaira fordított támogatás aránya a Cseh Köztársaságban 14% Szlovéniában pedig 54%, amiből jelentős részt a kis- és közepes méretű vállalkozások kapnak.

Az egyes országok által készített programozási dokumentumok meghatározzák a főbb fejlesztési igényeket, ami azért fontos, mert a rájuk eső Strukturális Alapokból származó források és a nemzeti társfinanszírozás valószínűleg eléri az összes strukturális beruházásokra jutó közkiadás 25%-át. A növekedés elérésének a dokumentumokban lefektetett általános módszere megfelel a lisszaboni stratégiának. Lengyelországban, Magyarországon és a Cseh Köztársaságban Operatív Programok határozzák meg a regionális fejlesztést, aminek során a központi és a regionális hatóságok között megoszlik a végrehajtás felelőssége, és e programok a teljes költségvetés jelentős részét kapják.

E programok azonban a legtöbb országban nagyon sok különböző területet határoznak meg, ahol

szükség van az intervencióra, s gyakran hiányzik belőlük a világos fókusz és a stratégiai jövőkép. A jelenlegi tagállamok tapasztalata azt mutatja, hogy ha ezt nem korrigálják, nehezebb lesz a programokat megvalósítani, és hatásuk és fenntarthatóságuk látja kárát.

A felhasznált analitikus módszereket és információs forrásokat magukat is tovább kell fejleszteni, hogy a programok minősége 2006 után javuljon. Sok program esetében csak korlátozottan elemezték a Strukturális Alapok és a nemzeti politikák közti interakciót, a horizontális témák pedig, úgy mint a környezetvédelem és az egyenlő esélyek kérdése, nincs eléggé integrálva a programokba.

A programok kialakítását minden országban hatásuk *ex ante* értékelése segítette, amit többnyire külső szakember-csapat készített. Az értékelések szerint — ha a multiplifikációs hatást figyelembe vesszük (vagyis, hogy a GDP ennyivel többel fog nőni, mint amennyivel egyébként nőne) — a Közöségi Támogatási Keretek Magyarországon a GDP-t körülbelül 4%-kal fogják növelni és Lengyelországban kicsit több mint 3%-kal, s a becslések szerint 2007-ben Magyarországon a beruházások a GDP 8%-ával fognak nőni, míg Lengyelországban a munkanélküliség az összes gazdaságilag aktívhoz mérten majdnem 2%-kal fog csökkenni.

A végrehajtás feladatai

A Strukturális Alapok végrehajtása gondos előkészületeket igényel, aminek során létre kell hozni a szükséges adminisztratív struktúrát és eljárásokat a kapott források kezelésére. Az előkészületek már egy ideje, a csatlakozási szerződések tárgyalásának megkezdése óta folynak.

A felkészülési szakaszban a csatlakozás előtt álló országok látványos haladást értek el azon a téren, hogy különböző közigazgatási hatóságaik hatékonyabban működnek együtt, aminek révén a programok összehangoltabbak és hatékonyabbak lettek. Széles körű erőfeszítéseket tettek a munkatársak képzésére, főként az érintett minisztériumokban és végrehajtó hivatalokban, és javították sok regionális és helyi hatóság működését. A Strukturális Alapok programjainak megvalósítása azonban a csatlakozás előtt álló országokban a közigazgatás

számos részét érinti, kezdve a központi kormányzat stratégiai tervezési egységeitől az egyes projektek kiválasztásáért felelős helyi hatóságokig. Az adminisztratív kapacitás kérdése valószínűleg a 2004–2006 időszakban és utána is az egyik legfontosabb kérdés marad. A kapacitásoknak a részben az összegyűjtött tapasztalatoknak köszönhető megerősítése a program-végrehajtás decentralizációjának szükséges feltétele lesz 2006 után.

Az általánosan levonható következtetés az, hogy a program dokumentumok és a tervezett tevékenységek a 2004–2006 időszak átmenetiségét tükrözik, s előkészítik a talajt a következő programozási időszakban követendő stratégiák számára és a megvalósításukhoz szükséges struktúrák létrehozásához.

Milyen feladatok várnak a csatlakozás előtt álló országokra?

Kézenfekvő volna a csatlakozás előtt álló országokat azonos tulajdonságokkal és problémákkal rendelkező egységes területnek tekinteni, de ez távolról sem felel meg a valóságnak. Szinte mindegyikük égető és szer-teágazó strukturális problémákkal küzd — amelyeket elsősorban az alapvető infrastruktúra elhasználódott, elavult volta, vagy teljes hiánya okoz — de a problémák természete és nagyságrendje jelentősen eltér az egyes országok és régiók esetében. Ezt az egy főre jutó GDP eltérései is tükrözik, amelyek mind az országok, mind az egyes országokon belüli régiók között nagyobbak, mint a jelenlegi tizenöt tagállamból álló EU-ban. S ami még fontosabb, a különféle típusú egyenlőtlenségek is sokkal nagyobbak, mint a jelenlegi 1. Célkitűzés keretébe tartozó régiókban. Ez igen lényeges a strukturális politika megtervezése szempontjából. Először is, mindegyik régióknak meg kell állapítania, melyek a versenyképességét korlátozó és a beáramló beruházást elriasztó legfőbb hiányosságai, majd az első feladata e hiányosságok kiküszöbölése kell legyen annak érdekében, hogy a lehető leghamarabb gyors növekedési ütemet tudjon elérni.

Továbbá a regionális különbségek ahelyett, hogy csökkennének egyre növekszenek, mert a fejlődés a nagyvárosokban és azok köré — elsősorban a fővárosokba és környékükre — koncentrálódik, ahol az újfajta tevékenységek, főként a szolgáltatások, leginkább bővülnek. Ezt a tendenciát erősíti, hogy vele párhuzamosan a külföldi közvetlen beruházás is ugyanezekre a helyszínekre áramlik, mert ott találhatóak meg a szükséges szolgáltatások, létesítmények és a szak-képzett munkaerő.

A **közlekedési kapcsolatok** többnyire mindegyik országban elégtelenek. Ennek következtében az ingázás, még a fővárosokba is, jelentősen kisebb, mint a jelenlegi tagállamokban (a harmadát sem éri el). A közlekedés javítása kell legyen az egyik legfőbb prioritás, nem csak a fejlődés érdekében, hanem azért is, hogy a szóban forgó régiók és az országok közti kereskedelem bővülni tudjon. Jelenleg az új tagállamok közti kereskedelem szerény, jóllehet természetes kereskedelmi partnerek lennének, s ezért erőteljesen ezt bővíteni kell, mert az segítené az országok közös növekedését. A transz-európai közlekedési hálózatok tervezett bővítése ugyan a csatlakozás előtt álló országok javát is szolgálja, de a tervezett új közutak inkább a jelenlegi tagállamokkal fogják őket összekötni, semmint egymással.

Az **egyenletesebben elosztott növekedés** kialakulását az akadályozza, hogy sok régió népsűrűsége nagyon kicsi, s nincsenek nagyobb, a beruházást vonzani képes városai, amelyek a gazdasági fejlődés központjai lehetnének. Csak Lengyelországban van több nagyváros (250 ezernél nagyobb lakosságú), amelyek a fővároson kívül növekedési pólusként szerepelhetnének. A 41 NUTS 2 régióból 8-ban nincs 100 ezer főnél nagyobb lakosságú város, s a népesség nagy része 20.000-nél kisebb lélekszámú kisvárosokban vagy falvakban él. Az effajta település-minta, amely egy domináns gazdasági aktivitási struktúrával egészül ki, valószínűleg visszafogja a fejlődést, ha csak nincs jó közlekedési kapcsolat a városok között, hogy az emberek könnyen eljuthassanak egyik helyről a másikra, akár azért, hogy munkába járjanak, akár hogy az esetleg több kisváros által közösen használt szolgáltatásokhoz és intézményekhez jussanak.

A közlekedési hálózatok javítása elengedhetetlen a fenntartható fejlődéshez, de azt a **környezet** túlzott károsítása elkerülésével kell megvalósítani, főként azért, mert az ipari tevékenységek által okozott károk több évtizedes elhanyagolása már így is a pusztuló területek súlyos örökségét hagyta hátra. Mivel kevés az autópálya és a közutak általános állapota rossz, a közlekedésfejlesztési politikának tartalmaznia kell egy viszonylag nagy volumenű programot új utak építésére és a jelenlegiek bővítésére. A környezetvédelmi — és a forgalmi torlódással kapcsolatos — megfontolások értelmében ezzel párhuzamosan erősíteni kell a vasúthálózatot, hogy korlátozni lehessen a vasútról a közútra terelődő forgalom nagyságrendjét. Ehhez javítani kell a sínek állapotát, villamosítani kell a vonalakat és bővíteni a két sín párral ellátott vonalakat, valamint biztosítani kell az országok közti műszaki átjárhatóságot (teljesen standardizálni kell a nyomtávokat és az áram-ellátási rendszereket). Továbbá explicit módon figyelembe kell venni a helyi körülményeket, s ez alapján kell a közlekedés-politikát úgy koordinálni — ami sok jelenlegi tagállamban nem így történik —, hogy a fejlesztési célkitűzések minimális környezeti károkozással legyenek elérhetőek.

A közlekedés javítása azonban önmagában nem elegendő, hanem egy olyan koherens fejlesztési politika részét kell képezze, amely hangsúlyt helyez az **oktatói és képzési rendszerek** reformjára, hogy e rendszerek igazodjanak a munkaerő-piac igényeivel, amelyek a közlekedési követelményekhez hasonlóan régióként változnak az adott gazdasági

tevékenységi minták szerint. Az iskolázottsági szintek ugyan látszólag magasak, abban az értelemben, hogy a Tizenötökre jellemző aránynál több munkavállalási korú embernek van az elemi szintnél magasabb végzettsége, de az oktatási és képzési programok nem készítik fel a fiatalokat a kialakulóban lévő új gazdaságban való munkavállalásra. Sőt, viszonylag kevés embernek van felsőfokú végzettsége, s ha már egyszer elkezdtek dolgozni, a továbbképzési — élethosszig tartó tanulási — lehetőségeik korlátozottak.

Épp ilyen fontos a **produktív tevékenységekbe való beruházás**, különösen annak fényében, hogy a gazdasági szerkezetre milyen óriási változások várnak, ami az uralkodó mintáktól függően megint csak országonként más. (Litvániában és Lengyelországban a mezőgazdaság jelenti a foglalkoztatottság 19%-át, a Cseh Köztársaságban 5%-át; Prágában és Pozsonyban (Bratislava) a foglalkoztatottak 17%-a dolgozik vállalkozásokban és pénzügyi szolgáltatásokban, és 3%-uk Lengyelország bizonyos részein.) A vállalászati beruházások támogatását azonban nehéz hatékonyan megszervezni, mert a bővülő szolgáltatási szektorokban működő cégek legtöbbször kicsi (10-nél kevesebb embert foglalkoztat), és a legtöbb üzleti szolgáltatás még hiányzik. Ez kiváltképp érvényes azokra a régiókra, ahol a szolgáltatási szektor a legfejletlenebb és ahol a legsürgősebb a szerkezetváltás.

Az **innovációs kapacitás** megerősítése a vállalkozásoknak nyújtott támogatás fontos szempontja kell legyen a tanácsadó szolgáltatások létrehozása és a vállalkozás-fejlesztés pénzügyi támogatás mellett. Az eziránti igény megint csak régióként változó, aszerint, hogy mekkora a kutatási-fejlesztési ráfordítások nagyságrendje, van-e ott kutatóközpont, és milyen fokú a kapcsolat e központok és a helyi vállalkozások között. (A kutatási-fejlesztési ráfordítások például jelentősen eltérnek: Szlovéniában a GDP 1,5% -át teszi ki, míg Stredni Cechy-ben, a Prága környéki régióban majdnem 4%-át, Lettországnban, Bulgáriában és Romániában nem egészen 0,5%-át, s több lengyel, magyar és bulgár régióban mindössze 0,2%-át.)

A strukturális szükségletek meghatározása azonban a regionális fejlesztési stratégia kialakításának csak az első lépcsője. Ezeket az igényeket nem lehet

egyszerre kielégíteni. Ugyanilyen fontos, hogy meghatározzák a cselekvési területek prioritásait, megállapítsák, milyen sorrendben hajtsák végre a beruházási projekteket az adott régió hosszútávú gazdasági fejlődési pályája fényében, és annak figyelembe vételével, hogy a projektek hogyan fognak egymásra hatni, mert így lehet a növekedésre gyakorolt hatásukat maximalizálni.

A politikai döntéshozók központi dilemmája, amely minden országra, de leginkább a nagyokra érvényes, hogy mennyire kell a strukturális támogatást a növekedés főbb központjaiba koncentrálni, ahol a beruházások várhatóan a leghamarabb megtérülnek, és mennyire kell elosztani a régiók között szükségleteik szerint. Lehet, hogy a már így is legversenyképesebb régiók erősítése teremti a legnagyobb esélyt rövidtávon a nagy ütemű növekedéshez, de a források szükségletek szerinti elosztása esetleg nagyobb valószínűséggel javítja a belső kohéziót és biztosítja a kiegyensúlyozott fejlődést hosszú távon. A két megoldás közti választást bonyolítja egyfelől az a tény, hogy a gyengébb régióknak ahhoz, hogy az első fajta stratégiának is jelentősen élvezzék előnyeiket, hosszútávon legalább minimális szintű infrastruktúrára és a tőke beruházás egyéb formáira van szükségük, ami azt jelenti, hogy szükségleteiket még rövid távon sem szabad elhanyagolni. Másfelől figyelembe kell venni, hogy a legkevesebbé fejlett régiókban a nagy összegű támogatások injektálásának adminisztratív korlátai vannak.

Ez utóbbi szempontot nem hagyhatjuk figyelmen kívül. Be kell látnunk, hogy a regionális fejlesztési politikát olyan kontextusban hajtják végre, amelyben a tervezési és irányítási **adminisztratív kapacitás** kérdéses, és a strukturális problémák kezelésére vonatkozó tapasztalatok és a szakmai gyakorlat elégtelenek, s a különböző érintett hatóságok működése nem összehangolt. Ez óhatatlanul korlátozza, hogy milyen programokat lehet végrehajtani. Ez azt jelenti, hogy a strukturális beruházásokra szánt forrásokat a terepen működő adminisztráció javításához, a munkatársak kiképzéséhez és a hatékony irányítási eszközök kidolgozásához, a programok koordinálásához, monitoringjához és értékeléséhez nyújtott folyamatos támogatással kell kiegészíteni, különösen regionális szinten.

A kohéziós politika jövőjéről szóló vita

A Bizottság már 2001 elején vitát indított a kohéziós politika jövőjéről, amelybe bevonta a biztosok testületét is. Egy sor konferenciát tartottak a testület elnöke és néhány biztos részvételével. A testület az ezen időszakban elfogadott jelentésekből mindig napra kész információkkal rendelkezett a vita során felmerült kérdésekről.

2001 január 31-én a Bizottság elfogadta a második jelentést a gazdasági és társadalmi kohézióról (COM(2001) 24 végleges). A jelentés első ízben elemezte, milyen kihívásokat jelent a bővítés és vitát indított a 2006 utáni kohéziós politika körvonalazásának érdekében.

2001 május 21–22-én a Bizottság számos résztvevővel (majdnem 2000 regisztrált résztvevő és 1700 egyéb személy volt jelen) megtartotta a második Európai kohéziós fórumot, amelyen jelen voltak a legmagasabb politikai körök képviselői is.

2001 június 11-én az 'Általános Ügyek' Tanácsában a Bizottság tudomásul vette a jelenlegi és jövőbeli tagállamok aggodalmait, főként a spanyol delegáció által benyújtott memorandumot, amely a bővítésnek a gazdasági és társadalmi kohézióra gyakorolt hatásait tárgyalta. A Bizottság azt is bejelentette, hogy folytatja munkáját és rendszeresen beszámol a Tanácsnak. Elkészíti a Harmadik Kohéziós Jelentést annak érdekében, hogy a megfelelő javaslatokat tehesse a 2006 utáni kohéziós politikára.

Több tagállam, valamint regionális és települési képviselő és a társadalmi partnerek a felmerült kérdésekkel kapcsolatos gyors vélemény-nyilvánítással járultak hozzá a vitához. A 2001 júniusában megfogalmazott kötelezettség-vállalással összhangban a Bizottság 2002 január 30-án (COM(2002) 46 végleges) és 2003 január 30-án (COM(2003) 34 végleges) elfogadta a gazdasági és társadalmi kohézió előrehaladásáról készült két jelentést. Ezek a dokumentumok frissítették a Második Kohéziós Jelentés (2001 január) adatait, főként a régiók közti gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségre vonatkozókat.

A Bizottság több tanácskozást tartott, amelyen a tagállamok régióinak és városainak az e politikai területet felelős képviselői vettek részt:

- 2002 május 26–27, szeminárium mintegy 600 résztvevővel az Unió regionális prioritásairól;
- 2002 július 8–9, szeminárium a városi területekről;
- 2002 szeptember 30, szeminárium a foglalkoztatás és a társadalmi kohézió prioritásairól;
- 2002 október 9, a regionális politikáért felelős miniszterek találkozója, amelyen széleskörű megállapodás született arról, hogy a Strukturális Alapok programjainak végrehajtását egyszerűsíteni kell a 2000–2006 időszakban;
- 2002 október 17–18, szeminárium a hegyvidékekről;
- 2003 március 3–4, szeminárium a Strukturális Alapok irányításának jövőjéről;
- 2003 július 8, "Kohézió és alkotmány: a régiók szerepe és feladatai" c. konferencia, amelyen a tagállamokból és a csatlakozás előtt álló országokból több mint 180 magas rangú regionális végrehajtó tisztviselő és helyi/regionális választott képviselő vett részt;
- 2003 november 13, konferencia Salzburgban a vidékfejlesztési politika jövőjéről.

A Bizottság regionális politikáért felelős főtitkársága nemrégiben feltette internetes oldalára a Közösség intézmények, a jelenlegi és az új tagállamok, régiók, városok, regionális szervezetek, a társadalmi partnerek és a kutatóintézetek összes hozzászólását:

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/reflex_en.htm

Ezen a honlapon több mint száz, főként a vitákból, szemináriumokból, minisztérium-közi albizottságok megbeszéléseiből és különböző tanulmányokból vett hozzászólás olvasható, ami egy eddig példa nélküli kollektív erőfeszítés az Unió egy adott politikai területének megvitatására.

A Bizottság képviselői az e témában szerte az Unióban tartott sok száz találkozón, konferencián és szemináriumon vettek részt. A Bizottság több száz delegációt is fogadott a témák megvitatására.

A regionális politikáért felelős miniszterek informális találkozóira is sor került a belga elnökség szervezésében (Namur, 2001 július 13–14.), a görög elnökség szervezésében (Halkidiki, 2003 május 16.) és az olasz elnökség szervezésében (Róma, 2003 október 20.). A következő miniszteriális tanácskozást az ír elnökség kezdeményezésére 2004 február 27–28-án tartják.

Hosszas vita folyt az Európai Parlamentben is, amelyet a kohéziós politikára vonatkozó több határozat meghozatala zárt le:

- 2002 november 7., a Schroedter (Zöld párt, Németország) jelentésről szóló határozat;
- 2003 szeptember 3., a Mastorakis (Európai Szocialista Párt, Görögország) jelentésről és a Pomés Ruiz (Európai Néppárt, Spanyolország) jelentésről szóló határozatok.

A Régiók Bizottsága 2003 május 5–6-án Lipcsében nyilatkozatot adott ki, amelyben felszólítja az európai intézményeket, hogy erősítsék meg az EU regionális

fejlesztési politikáját. A Bizottság 2003 július 2-án két fontos véleményt is kiadott e témával kapcsolatban:

- a Schneider jelentés a Gazdasági és Társadalmi Kohézió Haladásáról szóló második jelentésről;
- Mr. Fitto (európai Néppárt, Olaszország) és Mr Van Cauwenberghe (európai Szocialista Párt, Belgium) közös előretekintési jelentése a Strukturális Alapok irányításáról és egyszerűsítéséről 2006 után.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság is hozzászólt a kohéziós politika jövőjéről szóló vitához, s 2003 szeptember 25-én elfogadta a kohézió haladásáról szóló két jelentést és két tájékoztatói véleményt:

- a “Partnership for the implementation of the Structural Funds” (Partnerség a Strukturális Alapok megvalósításában) c. Barros-Vale jelentés;
- “The contribution of other Community policies to economic and social cohesion” (A többi közösségi politika hozzájárulása a gazdasági és társadalmi kohézióhoz) c. Dassis jelentés.

- 1 Dániát, Luxemburgot és az Egyesült Királyságot kihagytuk, mert kielégítő információ még nem áll rendelkezésre.
- 2 Az EIB legfontosabb eszköze a regionális fejlődés támogatására a nagy projekteknek vagy programoknak nyújtott egyéni kölcsönök, valamint a pénzügyi közvetítőkön keresztül a kisebb tervekhez adott globális kölcsönök. A kis- és közepes méretű vállalkozások fejlesztését szolgáló Európai Beruházási Alap (EIF) kockázati tőkealapokba fektet be és portfólió garanciákat nyújt hitelképesség-növeléssel, hitelbiztosítással vagy strukturált tranzakciókkal. Az EIB hitelezési tevékenysége a Strukturális Alapok támogatásait egészíti ki azzal a céllal, hogy maximalizálja a költségvetési és tőkepiaci források hatását.
- 3 A tanulmányok több magyarázattal is szolgálnak a konvergenciára és egy sor becslést tartalmaznak a kohéziós politikák hatásával kapcsolatban, részben a vizsgált időszakra, országokra és régiókra, részben a rendelkezésre álló adatokra és az alkalmazott modell technikai ismérveire támaszkodva. A legtöbb tanulmány a “közösséges” módszert alkalmazza, amelynek értelmében a regionális konvergenciát az EU átlaghoz mérten állapítja meg.
- 4 A szimuláció a HERMIN makrogazdasági modell felhasználásával készült. A HERMIN-t az 1990-es évek elején építették fel, és azóta főként a közösségi támogatás-politika hatásainak becsléséhez használják.
- 5 Itt a Közösségi Támogatási Keretben (CSF) végzett intervenciókat értjük alatta. A CSF koordinálja a Strukturális Alapok és az állami társfinanszírozás bevonásával végzett regionális EU tevékenységeket.
- 6 Az újonnan létesített munkahelyek bruttó számáról készült becslések elég szilárdan megalapozottak, de a nettó számuk óhatatlanul is bizonytalan, mert nehéz figyelembe venni a kiszorítási és helyettesítési hatásokat. Továbbá nehéz elkülöníteni a közösségi programok hatásait az ugyanakkor hozott nemzeti politikai intézkedésektől.
- 7 Az adatok hiányosságai miatt az 1994-1999 program-időszakra nehéz megbízható számokkal szolgálni.
- 8 A 2000-0226 időszakban a MEDOC (“Méditerranée occidentale”) program a portugál, spanyol, francia, olasz és görög (2003-tól), valamint gibraltári régiókat felölelő INTERREG IIIB keretében indult, az Európai Területfejlesztési Alaptól kapott mintegy 119 millió eurós támogatással. Az általános cél az e régiók közti együttműködés ösztönzése négy tágabb területen (gazdaságfejlesztés, területi tervezés, közlekedés és információs és kommunikációs technológia, és a környezetvédelem) annak érdekében, hogy megerősítsék kapcsolataikat más mediterrán országokkal és azokat bevonják az indított projektekbe.
- 9 Az EU program-területeiből vett mintát elemző tanulmány szerint a válaszolók 68%-a érezte úgy, hogy az elmúlt 10 évben a városi környezet javult vagy nagyon javult, 49%-uk úgy gondolta, hogy az URBAN keretében megcélzott területek kívánatosabb lakhellyé váltak.
- 10 A 2000-2006 időszakban mintegy 16 milliárd euró (a Strukturális Alapok mintegy 14%-a) jut explicit módon a városfejlesztési politika támogatására. Ebből több mint 15 milliárd euró a főáramot képviselő 1. és 2. Célkitűzés keretébe tartozó programokra fordítanak, amelyek fő célja a városközpontok rehabilitációja. E konkrét intézkedéseken túlmenően szinte mindegyik program nagyrészt városokon belül zajlik, csak ezeket nem nevezik “városfejlesztési” programnak. E programok a városfejlesztés minden aspektusát lefedik, úgy mint infrastrukturális beruházások, kis- és közepes méretű vállalkozások támogatása és a társadalmi befogadást elősegítő tevékenységek.

- 11 6 regionális technológiai terv indult 1993-1994-ben, 33 regionális innovációs stratégia (RIS) 1996-ban; ezt követte 25 RIS+ (a RIS megvalósítása) 1999-ben. Ezek a tevékenységek a Bizottság által javasolt módszer szerint történtek. A projektek közül 30-at az Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatósága "Regional Innovation Strategies under the ERDF Innovative Actions 2000-2002" (Az Európai Területfejlesztési Alap Innovációs Akciók 2000-2002 programjának keretében végrehajtott Regionális Innovációs Stratégiák) c. tanulmánya ír le és elemez.
- 12 6 RISI régió indult 1994-ben, ezt követte 22 RISI kísérleti tevékenység 1996-ban, majd egy tucat RISI+ 1999-ben.
- 13 A "on the simplification, clarification, coordination and flexible management of the structural policies 2000-2006" (A strukturális politika egyszerűsítése, egyértelműsítése, koordinációja és rugalmas irányítása 2000 és 2006 között) c. Közlemény, C (2003) 1255.
- 14 "Managing structural funds in the future: which division of responsibility?" (A strukturális alapok irányítása a jövőben: milyen legyen a felelősség megosztás?), Brüsszel, 2003. március 3-4.
- 15 A 2000-2006 időszakban egy 7%-os előleg után a kifizetéseket csak akkor teljesítik, amikor a költségek ténylegesen felmerülnek, szemben a korábbi időszakokkal, amikor a tagállamok egy bizonyos határig kaphattak előleget amennyiben bizonyítani tudták, hogy a korábbi előlegeket már részben elköltötték.
- 16 Debate at the 5th Conference on Evaluation of the Structural Funds, Budapest, 26/27 June 2003
- 17 A kedvezményezettekkel szerződésben rögzített projektek száma 2002 vége és 2003 áprilisa között 2.100-ról több mint 4.300-ra emelkedett. Az EU e projektekre szánt költségvetése az ezen országoknak az első évben elkülönített összeg 80%-át teszi ki. 2002 végén ennek az összegnek még csak a 40%-át különítették el a végső kedvezményezettek számára. A teljes kifizetés 2003 május végére meghaladta a 201 millió eurót.

Források

- Ex post evaluation of Objective 1 (Az 1. Célkitűzés ex post értékelése) 1994, 1999, 2003
- Ex post evaluation of 1994–99 Objective 2 programmes (A 2. Célkitűzés 1994–99 időszakában megvalósított programjainak ex post értékelése), 2003 június
- Ex post evaluation URBAN Community Initiative (Az URBAN Közösségi Kezdeményezés) (1994–1999) ex post értékelése, 2003 augusztus
- Ex post evaluation of the INTERREG II Community Initiative (Az INTERREG II Közösségi Kezdeményezés) (1994–99) ex post értékelése, 2003
- Efficiency of Structural Funds Implementation Methods (A Strukturális Alapok végrehajtási módszereinek hatékonysága), 2003
- An examination of the ex-post macroeconomic impacts of CSF 1994–99 on Objective 1 countries and regions: Greece, Ireland, Portugal, Spain, East Germany and Northern Ireland (A Közösségi Támogatási Keretnek az 1. Célkitűzés keretébe tartozó országokra és régiókra 1994–99 időszakban gyakorolt ex post makrogazdasági hatásainak vizsgálata: Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország, Kelet-Németország és Észak-Írország), 2002 december
- Assessing the Regional Economic Effects of Structural Funds Investments (A Strukturális Alapokból finanszírozott beruházások regionális gazdasági hatásának felmérése), 2003 szeptember
- The Socio Economic Impact of Cohesion Fund Interventions (A Kohéziós Alap intervencióinak társadalmi-gazdasági hatása), 1987 (3 kötet)
- The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000–2006 (Az 1. Célkitűzés intervencióinak gazdasági hatása a 2000–2006 időszakra), 2002 május
- Thematic Evaluation of Information Society (Az információs társadalom tematikus értékelése), 2002 október
- The Thematic Evaluation on the Contribution of the Structural Funds to Sustainable Development (A Strukturális Alapoknak a fenntartható fejlődéshez való hozzájárulásának tematikus értékelése), 2002 december
- Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts (A térségi foglalkoztatási paktumok tematikus értékelése), 2002 október
- Human capital in a global and knowledge based economy (A humántőke a globális és tudás-alapú gazdaságban), Angel de La Fuente and Antonio Ciccone, május 002
- A study on the impact of Member State policies on social and economic cohesion at regional level (Tanulmány a tagállamok politikáinak a regionális szintű társadalmi és gazdasági kohézióra gyakorolt hatásáról), London School of Economics, december, 2003
- A study on regional factors of competitiveness (A regionális versenyképesség tényezőinek vizsgálata), Cambridge Econometrics, november, 2003
- Impact of Community policies on social and economic cohesion (A közösségi politika társadalmi és gazdasági kohéziós hatása), LABOR, október, 2003
- A study on the needs of regions in current Member States and the candidate countries in areas that are eligible for Structural Funds (Tanulmány a jelenlegi tagállamoknak és a tagjelölt országoknak a Strukturális Alapok támogatására jogosult területein találhatóak régióinak szükségleteiről), Alphametrics, november, 2003
- Relocation and European Integration. Is Structural Spending justified? (Relokáció és az európai integráció. Igazolhatóak a strukturális ráfordítások?) K.Midelfart-Knarvik, H. Overman, Economic Policy Panel Meeting, október, 2002
- Regional Policy in the European Union (Regionális politika az Európai Unióban), R. Leonardi, 2003.

4. rész statisztikai melléklete

A4.1 A Strukturális Alapok allokációja célkitűzésenként és országonként, 2000-2006

	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	EU15
Allokációk 2000-2006 (millió euró 1999-es áron)																
1. Célkitűzés	0	0	19229	20961	37744	3254	1315	21935	0	0	261	16124	913	722	5085	127544
Csökkenő közösségi támogatás	625	0	729	0	352	551	1773	187	0	123	0	2905	0	0	1167	8411
2. Célkitűzés	368	156	2984	0	2553	5439	0	2145	34	676	578	0	459	354	3989	19735
Csökkenő közösségi támogatás	65	27	525	0	98	612	0	377	6	119	102	0	30	52	706	2718
3. Célkitűzés	737	365	4581	0	2140	4540	0	3744	38	1686	528	0	403	720	4568	24050
Egyéb*	245	274	1748	858	2250	1273	159	1247	15	620	379	733	316	375	1061	11552
Strukturális Alapok összesen	2038	822	29797	21820	45137	15669	3247	29636	92	3223	1848	19762	2120	2223	16576	194010
Kohéziós Alap				3060	11160		556					3060				17836
Összes	2038	822	29797	24880	56297	15669	3803	29636	92	3223	1848	22822	2120	2223	16576	212010
Összes (a GDP %-ában 2000-ben 1999-es áron)	0,1	0,1	0,2	2,9	1,4	0,2	0,6	0,4	0,1	0,1	0,1	2,9	0,2	0,1	0,2	0,0
A lefedett népesség (a teljes népesség %-ában)																
1. Célkitűzés	0,0	0,0	17,3	100,0	58,5	2,7	26,6	33,6	0,0	0,0	3,4	66,6	21,0	10,6	8,6	22,3
Csökkenő közösségi támogatás	12,6	0,0	1,6	0,0	1,3	1,9	73,4	0,6	0,0	1,8	0,0	33,4	0,0	0,0	3,5	3,4
2. Célkitűzés	12,5	10,2	12,6	0,0	22,2	31,3	0,0	12,9	28,3	15,0	24,8	0,0	30,9	13,0	23,4	18,1
Csökkenő közösségi támogatás	87,4	100,0	81,1	0,0	40,2	95,4	0,0	65,8	100,0	98,2	96,6	0,0	79,0	89,4	87,9	74,3
3. Célkitűzés																
Éves egy lakosra jutó allokáció (euró)																
1. Célkitűzés	:	:	194,1	285,8	232,2	282,7	194,7	162,3	:	:	135,3	348,2	121,1	104,1	143,0	217,4
Csökkenő közösségi támogatás	69,5	:	80,2	:	95,3	70,7	95,2	80,7	:	63,2	:	125,3	:	:	81,9	93,6
2. Célkitűzés	41,4	41,4	41,4	:	41,4	41,4	:	41,4	41,4	41,4	41,4	:	41,4	41,4	41,4	41,4
Csökkenő közösségi támogatás	11,9	9,9	9,8	:	19,2	11,3	:	14,2	13,0	15,8	9,7	:	14,2	12,3	12,6	12,3
3. Célkitűzés																

* Közösségi kezdeményezések, nem 1. Célk. keretbe tartozó régiók FIG (Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz), Peace
 Forrás: DG REGIO

A4.2 A Strukturális Alapok kiegyenlítő hatása az állami és magán kiadásokra az 1. Célkitűzés keretében 1994-1999 és 2000-2006

euró

	1994-1999*		2000-2006	
	A Strukturális Alap egy eurójára jutó nemzeti állami finanszírozás	A Strukturális Alap egy eurójára jutó magánfinanszírozás	A Strukturális Alap egy eurójára jutó nemzeti állami finanszírozás	A Strukturális Alap egy eurójára jutó magánfinanszírozás
BE	0,77	1,18	1,02	1,43
DE	0,37	1,53	0,58	0,02
EL	0,52	0,28	0,50	0,48
ES	0,51	:	0,52	0,04
FR	0,54	0,23	0,88	0,33
IE	0,43	0,34	0,76	0,25
IT	1,40	:	0,89	0,45
NL	2,49	1,42	2,15	0,55
AT	1,59	3,79	0,33	1,76
PT	0,42	0,30	0,60	0,46
UK	0,53	0,24	0,85	0,43
Összes EU11	0,62	0,36	0,63	0,29

* az 1994-2000 közötti összes ráfordítás alapján

ES, IT: 1994-1999 időszakban a nemzeti állami finanszírozásba beletartozik a magánfinanszírozás

EU11, kivéve FI, SE

Forrás: DG REGIO

A4.3 EIB hitelek, 1989-2002

milliárd euró

	1989-93	1994-99	2000-02
Az összes hitel az EU15-ben	70,9	128,9	95,3
Regionális fejlesztés, amiből	47,2	86,7	59,3
Egyéni hitelek	37,8	66,6	40,7
Globális hitelek	9,4	20,1	18,6
Éves átlag, amiből	9,4	14,4	19,8
1. Célkitűzés	5,0	6,8	10,5
2. Célkitűzés	3,4	5,5	6,6
Vegyes és egyéb	1,0	2,1	2,7
Az összes hitel a csatlakozás előtt álló országokban, amelyből	1,7	9,3	9,2
Egyéni hitelek	1,3	8,4	7,8
Globális hitelek	0,4	0,9	1,4
Éves átlag	0,3	1,6	3,1

Forrás: EIB és az Európai Bizottság

A4.4 1. Céltűzés: a Strukturális alapok hozzávetőleges bontása kiadási kategóriánként, 2000-2006

	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	Összes EU	Összes kategóriánként
	Millió euró																%
Terméktermelési környezet	368	0	8041	4587	10693	1298	910	9838	0	57	190	6368	596	457	2500	45903	33,8
Mezőgazdaság	30	0	869	985	1543	244	122	1609	0	1	17	1165	83	72	135	6874	5,1
Erdészet	3	0	98	127	884	55	32	249	0	0	5	391	23	6	33	1905	1,4
Vidékfejlesztés	8	0	2343	1099	2328	380	42	1552	0	11	14	773	80	53	205	8892	6,5
Halászat	2	0	0	293	0	68	99	185	0	6	1	210	6	11	102	984	0,7
Nagyvállalatok támogatása	38	0	602	133	1084	80	0	235	0	3	23	123	75	0	157	2553	1,9
SME és kézművesek támogatása	152	0	2370	953	2368	231	306	2103	0	22	76	2638	201	179	1248	12849	9,5
Turizmus	40	0	235	585	546	152	56	1404	0	8	36	389	8	42	206	3706	2,7
RTD	96	0	1524	410	1940	87	252	2501	0	6	19	678	119	94	412	8138	6,0
Humán erőforrások	190	0	5902	3975	8858	1237	844	4005	0	31	48	3868	259	149	2014	31378	23,1
Munkaerő-piaci politika	4	0	1994	766	4162	99	50	1140	0	17	29	397	67	13	493	9231	6,8
Társadalmi befogadás	27	0	1218	729	531	206	210	208	0	11	3	673	19	18	384	4237	3,1
A nők munkaerőpiaci helyzetének pozitív eszközökkel való javítása	0	0	546	345	240	25	10	384	0	1	2	51	19	19	96	1737	1,3
Oktatás és szakképzés	61	0	935	1411	1248	787	409	1552	0	1	1	2473	65	21	510	9473	7,0
Vállalkozás	99	0	1209	724	2678	120	165	722	0	3	12	273	89	77	530	6701	4,9
Infrastruktúra	62	0	5664	11841	18363	1216	1319	7470	0	30	16	8433	44	102	1608	56169	41,3
Közlekedés	9	0	3102	6497	9128	439	954	3134	0	3	0	3211	11	33	465	26986	19,8
A telekommunikációs és információs társadalom	6	0	177	1496	802	94	104	1103	0	7	8	496	11	56	363	4723	3,5
Környezet	43	0	2373	2190	6405	451	218	2721	0	18	4	2429	7	6	569	17433	12,8
Energia	5	0	11	411	287	43	44	269	0	1	4	469	7	3	109	1663	1,2
Szociális és egészségügy	0	0	0	1247	1740	189	0	243	0	3	0	1827	8	4	102	5363	3,9
Egyéb	5	0	353	559	182	54	15	809	0	3	7	360	14	14	130	2504	1,8
ÖSSZESEN	625	0	19959	20961	38096	3805	3088	22122	0	123	261	19029	913	722	6252	135955	100,0
Az 1. Céltűzésre fordított teljes összeg arányában (%)	0,5	0,0	14,7	15,4	28,0	2,8	2,3	16,3	0	0,1	0,7	0,2	0,5	4,6	14,0	100,0	

Forrás: DG REGIO

A4.5 A Strukturális Alapok közlekedési ráfordításai az 1. Célkitűzés keretében, 2000-2006

	az összes %-ában
Közutak	33,1
Vasút	29,4
Autópályák	16,5
Városi közlekedés	6,1
Kikötők	6,1
Multimodális közlekedés	3,9
Repülőterek	2,4
Egyéb	2,0
Víziutak	0,4
Intelligens Közlekedési Rendszerek	0,3
Összes	100,0

Forrás: DG REGIO

A4.6 A strukturális politika ex post makroökonómiai hatásai 1994-1999: HERMIN szimulációs eredmények

	% -os eltérés az alapszinttől politika nélkül 1999-ben					
	Görögország	Spanyolország	Írország	Portugália	K.Németország	É.Írország
GDP	2,2	1,4	2,8	4,7	3,9	1,3
Feldolgozóipar outputja	3,4	3,7	4,7	10,6	3,2	0,6
Piaci szolgáltatások outputja	2,4	1,2	2,4	4,8	4,4	2,2
Állóeszköz beruházás*	18,1	9,1	12,1	24,8	7,8	1,2
Munkatermelékenység*	2,3	2,1	2,2	6,6	1,2	0,5
Foglalkoztatás*	1,0	1,5	4,7	3,7	2,0	0,1

* csak a feldolgozóipari szektor

Forrás: DG REGIO

A4.7 A strukturális politika hatása a fizikai infrastruktúrára és a humántőkére, 1994-2010: HERMIN szimulációs eredmények
%-os eltérés az alapszinttől politika nélkül 2010-ben

Év	Görögország		Spanyolország		Írország		Portugália		Kelet-Németország		Észak-Írország	
	Fizikai	Humán	Fizikai	Humán	Fizikai	Humán	Fizikai	Humán	Fizikai	Humán	Fizikai	Humán
1993	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1994	1,1	1,0	1,2	0,7	1,1	1,5	3,5	3,8	0,9	0,4	0,1	0,3
1995	2,7	1,9	2,3	1,4	2,3	2,9	6,3	7,2	1,6	0,8	0,2	0,5
1996	3,9	2,7	3,3	2,0	3,3	4,1	8,8	11,0	2,3	1,2	0,4	0,8
1997	4,9	3,5	4,3	2,6	4,3	5,5	11,0	14,2	2,9	1,5	0,5	1,0
1998	6,0	4,1	5,4	3,4	5,1	6,6	13,2	17,4	3,5	1,8	0,6	1,2
1999	7,0	4,8	6,5	4,0	5,8	7,6	15,3	20,5	4,0	2,1	0,7	1,4
2010	4,8	2,8	4,6	2,1	2,5	4,1	8,7	11,5	2,0	1,2	0,6	0,8

Forrás: DG REGIO
A4.8 Az 1. Céltűzés intervenciójának hatása a kereskedelemre, 2000-2006

	Átszivárgás az EU országai* (az 1. Céltűzés intervenciójának %-ban)	Átszivárgás nem-EU országokba* (az 1. Céltűzés intervenciójának %-ban)
Görögország	42,6	3,8
Spanyolország	14,7	13,2
Írország	26,7	11,1
Portugália	35,2	6,7
Új tartományok	18,9	9,4
Mezzogiorno	17,4	8,6
Összes	24,3	9,1

A4.9 Nem 1. Céltűzés: a Strukturális Alapok kiadási kategóriánkénti hozzávetőleges bontása, 2000-2006

	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	Összes EU	Összes kategóriánként	%
	Millió euró																%	
Produkív környezet	451	153	2806	294	2177	3361	70	1605	21	573	770	309	442	414	3469	16913	29,1	
Mezőgazdaság	29	0	28	45	30	42	3	18	0	0	3	26	11	12	0	246	0,4	
Erdészet	28	0	3	3	17	13	1	5	0	0	1	9	3	1	0	83	0,1	
Vidékfejlesztés	14	25	317	144	560	443	51	247	2	187	84	182	71	63	211	2601	4,5	
Halászat	3	0	0	8	0	18	2	3	0	1	0	5	1	2	5	46	0,1	
Nagyvállalatok támogatása	41	11	158	3	58	196	0	9	3	7	147	3	10	2	13	662	1,1	
SME és kézművesek támogatása	159	39	1489	50	621	1324	7	867	3	265	265	60	202	222	2884	8456	14,6	
Turizmus	103	43	344	30	58	785	1	328	3	92	137	9	40	56	139	2168	3,7	
RTD	73	35	467	11	832	511	6	104	10	21	132	15	103	56	219	2594	4,5	
Egyéb	0	0	0	0	0	30	0	25	0	0	0	0	0	0	0	53	0,1	
Humán erőforrások	683	597	5700	206	3280	5831	53	4367	46	2149	710	204	594	902	5641	30963	53,3	
Munkaerő-piaci politika	165	235	2387	45	1025	1074	7	1429	18	808	264	10	149	193	1269	9075	15,6	
Társadalmi befogadás	222	142	1145	30	441	1496	14	266	15	745	140	53	81	146	1634	6571	11,3	
A nők munkaerőpiaci helyzetének pozitív eszközökkel való javítása	108	0	581	20	298	342	2	451	2	21	83	19	41	63	366	2398	4,1	
Oktatás és szakképzés	84	54	542	48	216	1545	18	1191	5	505	102	60	136	152	1418	6076	10,5	
Vállalkozás	105	166	1046	63	1300	1373	11	1030	6	71	121	62	187	349	954	6843	11,8	
Infrastruktúra	225	41	998	327	1523	2259	32	1113	24	340	69	203	130	136	779	8198	14,1	
Közlekedés	22	5	191	169	501	593	21	251	1	38	8	73	29	52	82	2037	3,5	
A telekommunikációs és információs társadalom	94	20	74	40	68	287	3	98	1	58	15	11	32	40	165	1006	1,7	
Környezet	73	8	662	68	792	1123	7	696	16	228	29	60	65	35	478	4343	7,5	
Energia	7	4	34	14	32	70	1	28	5	0	11	11	2	4	8	229	0,4	
Szociális és egészségügy	9	3	15	36	130	72	0	40	0	15	6	46	1	6	45	424	0,7	
Egyéb	21	0	22	0	0	114	0	0	0	0	0	2	0	0	0	159	0,3	
Egyéb	55	32	334	32	61	414	4	429	2	38	38	18	42	49	435	1981	3,4	
ÖSSZESEN	1414	822	9838	858	7041	11864	159	7514	92	3101	1587	733	1208	1501	10324	58055	100,0	
A nem 1. Céltűzésre fordított teljes összeg arányában (%)	2,4	1,4	16,9	1,5	12,1	20,4	0,3	12,9	0,2	5,3	2,7	1,3	2,1	2,6	17,8	100,0		

Forrás: DG REGIO

A4.10 A Strukturális Alapokból vidékfejlesztésre fordított összegek, 2000-2006

	EAGGF - Orientációs szekció		ERDF	
	Millió euró	az összes %-ában	Millió euró	az összes %-ában
Mezőgazdaság	6786	39,1	88	6,3
Erdészet	1842	10,6	27	1,9
A vidéki területek fejlesztése átalakításának elősegítése	8712	50,2	1276	91,8
ebből a mezőgazdaságon és erdészetén kívül	2588	14,9	664	47,8

Forrás: DG REGIO

A4.11 A Strukturális Alapokból finanszírozott kötelezettségvállalások az új tagállamokban, 2004-2006*

Millió euró, 1999-es árak

	CY	CZ	EE	HU	LT	LV	MT	PL	SI	SK	az összes %-ában
1. Célkitűzés	0	1286	329	1765	792	554	56	7321	210	921	61,0
2. Célkitűzés	25	63	0	0	0	0	0	0	0	33	0,6
3. Célkitűzés (az 1. Célkitűzésen kívül)	20	52	0	0	0	0	0	0	0	40	0,5
Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (FIG)	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Interreg	4	61	9	61	20	14	2	196	21	37	2,0
Equal	2	28	4	27	11	7	1	119	6	20	1,0
Kohéziós Alap	48	836	276	994	544	461	20	3733	169	510	35,0
Összes	101	2328	618	2847	1366	1036	79	11369	405	1560	21708

* az országonkénti bontás hozzávetőleges

Forrás: DG REGIO

A4.12 A Strukturális Alapokból finanszírozott kötelezettségvállalások hozzávetőleges bontása az új tagállamokban, 2004-2006

az összes %-ában

	CY	CZ	EE	HU	LT	LV	MT	PL	SI	SK
Alapvető infrastruktúra		16,9	37,2	16,4	39,4	32,6		14,1		40,5
Versenyképesség/lpar és Vállalat		17,9	19,7	21,5	25,3	25,0	60,0	15,2	57,5	14,5
Humán erőforrások fejlesztése		21,9	20,5	28,2	18,3	21,2	17,0	17,8	31,9	27,2
Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és halászat	67,5	12,0	18,7	15,9	15,3	18,5	11,0	16,7	9,9	17,7
Regionális fejlesztés		31,2		18,0			10,0	35,9		
Városi regenerálódás	30,0									
Egyéb*	2,5		3,9		1,7	2,7	2,0	0,3	0,8	
Összes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* tartalmazza a technikai segítségnyújtást

Forrás: DG REGIO