



Magyar Tudományos Akadémia
VILÁGGAZDASÁGI KUTATÓINTÉZET

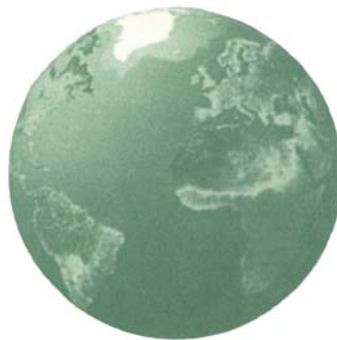
Műhelytanulmányok

39. szám

2002. július

Demendy Nóra – Éltető Andrea

SPANYOLORSZÁG ÉS PORTUGÁLIA
AZ EU STRUKTURÁLIS TÁMOGATÁSI RENDSZERÉBEN



1014 Budapest, Orszagház u. 30.
Tel.: 224-6760 • Fax: 224-6761 • E-mail: vki@vki.hu

BEVEZETÉS

Az Európai Unió regionális politikájáról sok vita zajlott, és számos elemzés készült már. Ennek a tanulmánynak nem célja a regionális politika részletes bemutatása, mindazonáltal bevezetesként összegezzük annak fő vonásait.

Az EU strukturális támogatási rendszerét öt pénzügyi alap finanszírozza. Pénzeszközök tekintetében a legfontosabb a Regionális Fejlesztési Alap (ERDF – *European Regional Development Fund*), amit 1975-ben hoztak létre. A második az Európai Szociális Alap (ESF – *European Social Fund*), amit 1958-ban a Római Szerződés teremtett meg. A harmadik, a mezőgazdasági EAGGF-Orientációs Alap 1962-ben született. A legújabb alapot pedig, a Halászati Alapot (FIGF – *Financial Instrument for Fisheries Guidance*) 1993-ban hívták életre strukturális célok finanszírozására. Az ötödik alap a szintén 1993-ban létrehozott Kohéziós Alap. Ez azonban csak a legkevésbé fejlett négy tagállamot finanszírozza.

Spanyolország és Portugália 1986-os csatlakozása nyomán a területi különbségek olyan mértékben nőttek az EU-n belül, hogy világossá vált a regionális támogatások reformjának szükségessége. 1988-ban tehát az unió átfogó reformokat vezetett be. Az alapokat (ESF, EAGGF-Orientációs Alap) egységes rendszerbe foglalták, és az ERDF-hez hasonlóan strukturális alapoknak nevezték el. Meghatározták a programozási időszak pénzügyi kereteit és az egyes országokra jutó összegek maximális nagyságát (1993-ig előre). A támogatandó célokat közös rendszerbe foglalták, és megszabták, hogy az egyes célkitűzéseket mely alap, milyen arányban finanszírozhatja. Ezekkel az elvi döntésekkel párhuzamosan a források megduplázásáról döntött az Európai Bizottság.

1) Az *elmaradott régiók* fejlődésének és szerkezeti alkalmazkodásának elősegítése.

Azok a régiók, ahol az egy főre eső GDP kisebb, mint az EU-átlag 75%-a.

- 2) A *hanyagolt iparágak által súlyosan érintett régiók* átformálásának elősegítése.
- 3) A *tartós munkanélküliség* elleni harc.
- 4) A *fiatalok munkába állásának* elősegítése.
- 5) a) A *mezőgazdasági szerkezeti átalakulás* elősegítése.
b) Egyes *mezőgazdasági területek* fejlesztése.

Ausztria, Svédország és Finnország csatlakozása nyomán, 1995-től egy hatodik célkitűzést is életre hívtak a gyér népsűrűségű vidékek támogatására.

A fenti célok finanszírozását a következő alapelvek figyelembevételével kell végrehajtani:

- * *addicionalitás*: a közösségi finanszírozás csak kiegészítő jellegű lehet, a támogatás feltétele meghatározott nagyságú önrészesedés az érintett kormány, régió vagy helyi önkormányzat részéről;
- * *koncentráció*: lényege egyfelől a rendelkezésre álló pénzeszközök koncentrációja, együttes felhasználása, másfelől a forrásoknak a leginkább rászorult régiókba történő irányítása;
- * *partnerség*: a területfejlesztési programok előkészítését, finanszírozását és végrehajtását az abban érdekelt felek együtt végzik (horizontális és vertikális értelemben is);
- * *programozás*: ez az elv előírja, hogy ne egy-egy projektet, hanem a terület egészének vagy meghatározott alrendszerének fejlődését befolyásoló célkitűzéseket kell támogatni.¹

Az unió pénzügyi támogatásai „születésük szerint” alapulhatnak nemzeti szintű kezdeményezéseken (90%), közösségi kezdeményezéseken (9%) – ami a bizottság számára különösen fontos programok gyűjtőneve –, illetve innovatív, kísérleti jellegű akciókon (1%).

¹ Kengyel

A támogatási célok fenti rendszere a közép-kelet-európai országok várható csatlakozása miatt a kilencvenes évek végén újabb reformra szorult. Ezeket az Európai Tanács 1999. március 24–25-én tartott berlini ülésén fogadták el végleges formában. A strukturális alapok eddigi hat támogatási célját három célba sűrítették össze.

- * *1. célkitűzés:* Azon régiók fejlődésének és strukturális szabályozásának támogatására, melyek fejlettsége elmarad a többitől, a támogató alapok a következők: ERDF, ESF, EAGGF, FIFG. Azok a régiók tartoznak ide, ahol az egy főre jutó GDP (vásárlóerő paritáson mérve és a közösség utolsó háromévi rendelkezésre álló adatainak bázisán számolva) kisebb, mint a közösségi átlag 75%-a. Ugyancsak innen kapnak támogatást az úgynevezett „távoli régiók”, a sarkkörön túli területek (összesen 135,9 milliárd eurót).
- * *2. célkitűzés:* A strukturális nehézségek elé néző területek közgazdasági és szociális „párbeszédének” támogatása, az ezt a finanszírozó alapok az ERDF, az ESF és a FIFG. Azon területek tartoznak ide, ahol az ipari foglalkoztatás az EU-átlagot meghaladja ugyan, de a munkanélküliség – vagy a foglalkoztatás visszaesése – tartósan nagyobb az uniós átlagnál (összesen 22,5 milliárd euró).
- * *3. célkitűzés:* Az ESF feladata a modernizációs politika adaptációjának elősegítése, az oktatási, képzési és a munkáltatói rendszer támogatása.

A strukturális alapok rendelkezésére álló összeg hét évre 195 milliárd euró, a Kohéziós Alap rendelkezésére álló összeg 18 milliárd euró, a teljes keretösszeg 213 milliárd euró.

A „közösségi kezdeményezések” intézménye megmaradt, de a 13 kezdeményezés helyett három folytatódik csak tovább (az INTERREG a határokon átnyúló, nemzetközi és régióközi együttműködést, az EQUAL a munkaerő-piaci egyenlőtlenség és diszkrimináció elleni nemzetközi küzdelmet, míg a LEADER a vidékfejlesztést támogatja; a közösségi kezdeményezésekre szánt források

legalább 50%-át az INTERREG keretében fogják felhasználni).

A támogatások odaítélésének technikai útja az alábbi:

- 1) *A jogosult zónák lehatárolása* (az unió és a tagállamok közötti tárgyalás alapján).
- 2) *A tervek kidolgozása* (a tagállam a helyi regionális hatóságokkal együtt) a jelenlegi helyzet leírásával a célok és várható tettek meghatározásával. A tervek kidolgozására 4-6 hónap áll rendelkezésre.
- 3) *A benyújtott nemzeti tervek megtárgyalása* az Európai Bizottsággal. Ekkor jönnek létre a támogatási keretprogramok (CSF – *Community Support Framework*), amelyek a prioritásokat, időkereteket, operatív akciókat rögzítik.
- 4) *Regionális bizottságok felállítása* a támogatott projektek végrehajtására (maximum 6 hónap).
- 5) *Az Európai Unió végleges döntése* a támogatásokról.
- 6) *Fizetés:*
 - * kérésre az első részlet, ami az allokált összeg maximum 50%-a, két hónapon belül;
 - * kérésre a második részlet, az allokált összeg maximum 80%-áig bezárólag, három hónapon belül (feltétel a projekt beindulásáról és az első részlet legalább felének elköltéséről szóló beszámoló);
 - * a maradék összeg kifizetése, a projekt befejezéséről szóló beszámoló után két hónapon belül.

Az uniós támogatások a kofinanszírozás elvén alapulnak, vagyis a nemzeti költségvetésnek is hozzá kell járulni a projektek megvalósításához. Az EU strukturális alapjai hozzájárulásának felső határa:²

- (a) az 1. cél régiói esetében az összes beszámítható költség maximum 75%-a és fő-

² Az Európai Unió tanácsának 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendelete a strukturális alapok általános intézkedéseiről. Lásd Horváth.

szabályként a beszámítható közkiadások legfeljebb 50%-a,³

- (b) a 2-3. cél régiói esetében az összes beszámítható költség maximum 50%-a és főszabályként a beszámítható közkiadások legfeljebb 25%-a.

Minden esetben az alapok hozzájárulásának felső határa a következő tényezőktől függ:

- * Infrastrukturális beruházás esetében, amely jelentős nettó bevételt termel, a hozzájárulás nem haladhatja meg az 1. cél régióiban az összes beszámítható költség 40%-át, a 2. cél régióiban pedig a 25%-át. Kivételes esetben legfeljebb 10%-kal lehet megemelni a hozzájárulást.
- * Cégekbe történő befektetéseknél a hozzájárulás nem haladhatja meg az 1. cél régióiban az összes beszámítható költség 35%-át és a 2. cél régióiban a 15%-át. Kis- és középvállalatok esetében a hozzájárulás legfeljebb 10%-kal emelhető meg.

E fentebb leírt finanszírozási keretek között „működik” Spanyolország és Portugália is. Az előbbi a közösségi támogatások 23-24%-át, míg az utóbbi 10-15%-át tudhatta magáénak a támogatási periódusokban (1. táblázat).

1. táblázat

Az EU strukturális támogatási előirányzatai (millió ECU; az összes támogatás százalékában)

	Spanyolország		Portugália		Összes tag 100%
	millió ECU	össz. %	millió ECU	össz. %	
1989–1993 ¹	11 362	24,3	6 958	14,9	46 837
1994–1999 ²	31 668	22,9	13 980	10,1	138 201
2000–2006 ³	43 087	23,5	19 029	10,3	183 564

Megjegyzés: ¹ 1988-as áron; ² 1994-es áron; ³ 1999-es áron

Forrás: Európai Bizottság

A tanulmány további részében bemutatjuk a két ország regionális képét, fejlettségi különbségeit és az EU-tól kapott strukturális

³ Ahol a régiók a Kohéziós Alap hatókörében helyezkednek el, ott indokolt esetben a támogatás elérheti az összes beszámítható költség 80-85%-át.

támogatások időszaki, területi és funkcionális megoszlását, illetve azok hatásait.⁴

REGIONÁLIS KÜLÖNBSÉGEK A KÉT ORSZÁGBAN

Az uniós tagság fontos gazdaságszerkezeti változtatásokat, liberalizációt követelt meg a spanyol és a portugál gazdaságtól. A gazdasági fejlődésnek, növekedésnek jelentős külső forrása volt a külföldi tőke beáramlása és az EU pénzügyi transzferei.

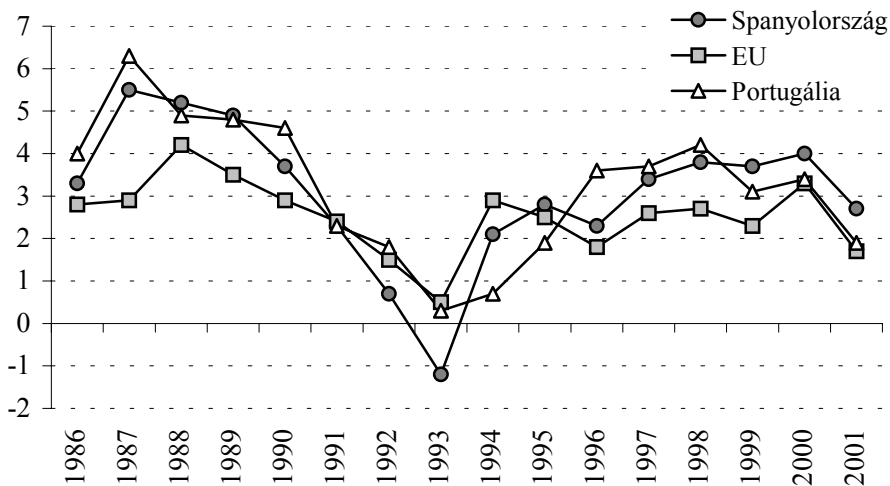
A spanyol és portugál GDP növekedése a csatlakozás utáni években (1986–1990) jelentősen meghaladta az uniós GDP-jének növekedését (1. grafikon). 1993 és 1995 között megfordult a trend, a két ország nehezebben lábalt ki a recesszióból, mint általában a többi állam. 1996 és 1999 között ugyanakkor megint átlagon felüli növekedést produkáltak a déli tagok. Az ábrán is jól látszik, hogy a félperiférián elhelyezkedő Portugáliában és Spanyolországban a konjunktúraciklusok nagyobb amplitúdójúak, mint az uniós egészében, vagyis a pozitív és negatív hatások is erősebben érvényesülnek.

Spanyolország történelmileg központosított állam volt, ami alól csak Baszkföld és Navarra volt kivétel.⁵ Az autonóm régiók rendszerének jogi alapját az 1978-ban elfogadott alkotmány fektette le. Ebben 17 önálló régióra osztották az országot.

⁴ Az 1993-ban létrehozott Kohéziós Alap nem strukturális alap, itt országok és nem régiók a finanszírozás tárgyai, ezért erre a tanulmányban nem térünk ki.

⁵ Erre a két régióra a középkortól speciális törvények vonatkoztak, feljogosítván őket például az adószedésre. Mindazonáltal ezek a jogok 1938 után csorbát szenvedtek. Franco egységesítő diktatúrája alatt nem lehetett szó önállósodási törekvésekről, amik viszont 1975-ös halála után megsokszorozott erővel törtek felszínre. A demokrácia létrehozása egyet jelentett a régiók szabadságának megteremtésével.

1. ábra
A reál GDP alakulása az EU-ban és a két ibériai országban



Forrás: OECD, előrejelzés 2001-re.

A történelmi hagyományok szerint Baszkföld és Navarra azonnal széles körű gazdasági és politikai rendelkezési jogokat kapott, a többi régiót pedig két csoportba sorolták. Az alkotmány 151. cikkelye alatt felsorolt régiók (Andalúzia, Galícia, Kanári-szigetek, Katalónia, Valencia) rövidebb időn belül és szélesebb területen kaphattak jogosítványokat, mint a 143. cikkely hatálya alá eső többi régió (Asturias, Aragónia, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Madrid, Murcia, Castilla y León, Castilla-La-Mancha, Baleári szigetek), amelyek fokozatosabban, hosszabb idő alatt és kevesebb területen kaptak jogosítványokat.⁶

Az autonóm régiók jogosítványai mind szociális (egészségügy, lakáskérdés, kultúra, környezetvédelem), mind gazdasági (infrastruktúra, turizmus, ipari és mezőgazdasági tevékenység szabályozása stb.) területre kiterjednek. A törvényeket, az általános szabályozásokat a parlament és a központi kormány alkotja, de ezek csak „jogi minimumot” jelentenek a régiók számára, amik ezeknél szigorúbb rendelkezéseket is hozhatnak. (A regionális irányítási rendszerek, illetve az adminisztráció kiépítése igen megnövelte a közalkalmazottak és a tisztségviselők számát Spanyolországban, s ez megmutatkozik a régiók önkormányzatainak a 80-as évek közepétől egyre súlyosbodó

⁶ A legfontosabb jogi különbség a két csoport között az oktatás területén van: a „151-es” régiók saját oktatási rendszert építhettek ki, a „143-as” régiókban az oktatásért a központi kormány a felelős.

deficitjé-ben is, ami nem kis mértékben járul hozzá az államháztartás hiányához.)

A régiók gazdasági fejlettsége és termelési szerkezete észak–déli irányban jelentősen változik. Az ország északkeleti része, illetve Madrid fejlettségét tekintve élesen elüt a déli és a középső régióktól. A déli régiókra jellemző az átlagnál jóval magasabb

munkanélküliség és alacsonyabb egy főre eső

jövedelem, a mezőgazdaság kiemelkedő szerepe (mediterrán növények, olíva-termelés), a nagybirtokok rendszere. Ugyanakkor egyes déli régiókban általában átlagon felüli a gazdasági növekedés (Andalúzia, Murcia, Valencia). Extremadura, Kasztília-La-Mancha, Andalúzia együtt az ország lakosságának 25%-át adják, de a nemzeti GDP-hez csak 18%-kal járulnak hozzá. Az elmúlt harminc év gazdasági tendenciái (belső migráció, agrárnépesség csökkenése) erősen érintették ezt a térséget. Ezen kívül a déli régióknak más olyan speciális problémákkal is meg kell küzdeniük, mint például a magas fokú talajerózió, a szárazság és a gyakori erdőtüzek.

Az északi régiókra az iparosodottság a jellemző, a mezőgazdasági birtokok aprók, és általában kontinentális termékeket (tej, állattenyésztés) termesztnek. A fejlett észak-keleti zóna (Madridot és a Baleárok is beleértve) a népesség mintegy felét és a GDP közel 60%-át adja. A több szempontból is kiemelkedő régió itt, Katalónia. Ez a régió járult mindig is a legnagyobb mértékben (20%-kal) a nemzeti GDP-hez. A foglalkoztatottak 60%-a a szolgáltató szférában dolgozik, 29%-uk az iparban (9,5% az építőiparban).⁷ Fejlettségét tekintve ez a vidék Észak-Rajna Vesztfáliával, Baden-Württemberggel vagy Lombardiával hasonlítható össze. Észak-Spanyolország többi részén

⁷ 1998-as adat. Forrás: INE (Nemzeti Statisztikai Hivatal).

(Baszkföld, Asturias) a legsúlyosabb gondot az elavult, szerkezeti válsággal küszködő iparágak okozzák, Galíciában pedig az agrárszféra helyzete válságos.

Spanyolország területének 76%-a és lakosságának 58%-a tartozik az EU regionális támogatásainak ERDF által finanszírozott 1. célkitűzése alá (2. táblázat). Ez a következő régiókat érinti: Andalúzia, Kanári szigetek, Castilla y León, Castilla la Mancha, Valencia, Galícia, Murcia, Asturias, Ceuta y Melilla, Cantabria (ez utóbbi 1994 óta szerepel itt, és a 2000–2006-os támogatási periódusban már csak átmeneti juttatásokra jogosult). A 2. és az 5b. cél, azaz a hanyatló ipari, illetve sérülékeny területek alá tartozik Baszkföld, La Rioja, Navarra, Aragón, Katalónia, Madrid és a Baleari szigetcsoport (1993-ig Cantabria is ide tartozott). A 3., 4., és 5a. célok keretében a projektek az ország egész területén kaphatnak támogatást.

Portugáliában a regionalizáció folyamata felülről vezérelt volt, vagyis a központi kormány hozta létre, alakította át, vagy szüntette meg a régiókat. A régiók alapját Portugáliában nem az etnikai-nyelvi különállás adja, lévén az ország területén élő lakosság etnikai, nyelvi, kulturális, vallási szem-

pontból nagyjából egységes. Jelentősebb kivételt csak az Azori-szigetek és a Madeira-szigetcsoport jelentettek. Itt a jellegzetes, a kontinentális Portugáliában uralkodó viszonyoktól számottevően különböző földrajzi, kulturális vonások heves autonóm törekvésekhez vezettek, amelyek eredményeképpen a szigetcsoportok az 1976-os alkotmányban autonómiát kaptak. Egyéb jelentősebb kulturális különbséget csak az ország egyes északi, határmenti településein vehetünk észre, amelyek nyelvi és kulturális viszonylatban közelebb állnak a Spanyolországhoz tartozó Galíciához.

Az 1976-os alkotmány is a decentralizáció elvét igyekezett rögzíteni. A közigazgatási és politikai decentralizáció érvényesült az Azori-szigetek és Madeira autonóm régiók létrehozásában, mivel azt a földrajzi, gazdasági és szociális feltételek, valamint az autonómiára irányuló törekvések is indokolták. Az alkotmány háromszintű, választott szervek által irányított területi közigazgatási egységeket nevez meg: a községeket (*freguesia*), a municípiumokat és az igazgatási régiókat (*regioes administrativas*). Az egyes régiók létrehozásához azon municipális gyűlések többségének támogató szavazata szükséges, amelyek lakossága a régió területének na-

2. táblázat
Az „1. cél” régióinak főbb fejlettségi mutatói Spanyolországban

	Spanyolország	Andalucia	Canarias	C-Leon	C-Mancha	Valencia	Extremadura	Galicia	Asturias	Murcia	Ceuta-M.	Cantabria
GDP/fő, EU=100 1998	80,2	57,9	77,1	74,2	67,0	77,2	50,2	64,2	72,4	67,2	67,0	76,3
Ipar/BHA, % 1996*	31,4	25,7	19,1	33,7	37,4	33,8	26,8	34,1	32,8	31,6	8,3	30,8
Szolgáltatások/BHA, %*	65,1	67,2	78,0	59,3	55,7	63,4	67,0	58,4	64,6	61,9	91,3	64,9
Munkanélk.r. 1998	20,8	29,9	19,8	18,9	16,9	20,1	28,8	17,2	20,5	17,4	24,8	21,1
Ipar/Fogl, %, 1998	30,4	23,4	18,5	28,8	33,2	35,5	23,2	28,1	31,9	28,1	na.	31,2
Szolgáltatások/F %	61,7	64,7	73,5	58,2	54,3	58,7	60,2	51,9	57,5	59,6	na.	58,7
Autópálya, km/1000km ² , '96	14,5	16	24	8	10	31	6	1,9	11	19	0	21,7
Telefonok/ezer lakos, 1996	100	77,9	91,0	97,2	90,1	105	75,6	88,8	100,8	84,7	na.	95,2
Általános iskolások, %, 1997	49,7	54,0	49,2	53,8	58,1	48,7	59,0	58,0	53,3	49,2	43,8	47,9
Orvos/1000 lakos, 1998, %	4,3	3,7	3,7	10,0	3,2	3,9	6,8	3,7	4,8	2,1	na.	4,5
Népsűrűség/km ² , 1998	79	82,9	225	26,4	21,7	172,6	25,7	92,6	102,4	98,5	132,2	99,7
Születési ráta, %, 1998	9,4	10,6	10,6	6,8	9,3	9,2	9,9	6,8	5,9	9,2	na.	7,3
Halálozási ráta, %, 1998	9	8	7	10	10	9	10	10	11	9	na.	10

Megjegyzés: * BHA = bruttó hozzáadott érték

Forrás: Európai Bizottság

gyobb részét teszik ki. Ebből következik, hogy a sűrűbben lakott partvidék kedvezőbb helyzetbe kerül, mint a ritkásabb belső területek. Ezzel a nagyobb központok – a lisszaboni vagy a portói agglomeráció – véleménye lehet a döntő a területi felosztás eldöntésekor.⁸ Az önkormányzatok saját vagyonnal rendelkeznek, és saját maguk dönthetnek pénzügyi kérdésekben. Bevételeik vagyonuk kezeléséből és szolgáltatásaikból származnak.

Az alkotmány törvényerőre emelkedése után a Gazdasági Tervezési és Koordinációs Minisztérium egy 1976. decemberi kiadványában az országot hét régióra osztotta fel.⁹ Később, egy 1979-es rendelettel öt Regionális Koordinációs Bizottságot¹⁰ hoztak létre: Norte (Észak, központja Portó), Centro (Központ, központja Coimbra), Lisboa e Vale do Tejo (Lisszabon és a Tejo völgye, központja Lisszabon), Alentejo (központja Évora), Algarve (központja Faro). Ez a beosztás szolgált alapul Portugália NUTS II.

régióinak kialakításánál. Feladataik a régió helyi önkormányzatai technológiai, pénzügyi és közigazgatási támogatásának megszervezése, a regionális tervek kivitelezésének szervezése, valamint a helyi önkormányzatok és a központi hatalom közötti koordináció.¹¹

A portugál régiók sajátossága, hogy legtöbbször magukba foglalják a fejlett parti és a visszamaradott belső területeket egyaránt, ezért a heterogenitás miatt megtévesztő lehet az egyes régiók közötti összehasonlítás. A lakosság közel háromnegyede a lisszaboni és a portói agglomerációban és azok vonzáskörzetébe tartozó partvidéki területeken él. Ennek a sűrűn lakott területnek a határa délről Setúbal, északról pedig Braga. Itt található a felsőoktatási intézmények 90%-a, s az ipari foglalkoztatottak 80%-a dolgozik itt. Ezt az észak–nyugat-tengelyt kiegészítik még a déli területek, Algarve partvidéke, amelynek lélekszáma szintén elég nagy.

3. táblázat
A portugál régiók főbb fejlettségi mutatói

	Portugália	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Azores	Madeira
GDP/fő, EU=100 1998	75,3	66	65	95	67	76	52	57
Ipar/BHA, % 1996*	34	44	38	28	33	14	19	18
Szolgáltatások/BHA, %*	62	53	55	69	55	78	69	78
Szegénységi ráta, 1995**	22,7	19,6	28,8	21,0	30,8	22,5	na	na
Munkanélk.r. 1998	5,0	4,9	2,5	6,1	8,1	6,1	4,8	3,5
Ipar/Fogl, %, 1998	36	48	33	28	27	21	24	32
Szolgáltatások/Fogl, %	57	38	41	67	59	67	58	53
Úthálózat, km, 1996	9742	2696	2620	1991	1789	373	na	531
Telefonos lakások, %, 1997	79	78	73	88	74	77	73	84
Szennyvízvezetés, %, 1997	68	51	54	86	84	81	43	42
Általános iskolások, %, 1997	82	80	80	86	77	87	na	na.
Orvos/1000 lakos, 1997	3	2,5	2,6	3,8	1,7	2,3	1,8	2,5
Népsűrűség/km ² 1997	108	167	72	278	19	69	104	332
Születési ráta, %, 1997	11,4	12,3	10,2	11,0	9,0	11,0	14,4	12,1
Halálzási ráta, %, 1997	10,5	8,9	12,0	10,7	14,6	13,0	11,6	9,9

Megjegyzés: * BHA = bruttó hozzáadott érték; ** szegénységi ráta = a lakosságnak a szegénységi küszöb (a jövedelem kevesebb, mint a nemzeti átlag fele) alatt élő százaléka

Forrás: Európai Bizottság

⁸ Demendy

⁹ Norte Litoral (északi partvidék), Norte Interior (északi belső területek), Beira Litoral (Beira partvidéke), Beira Interior (Beira belső területei), Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve.

¹⁰ Comissão de Coordenação Regional

¹¹ A tervezési régiók nem fedik egymást a közigazgatás egységeivel. A közigazgatás alapegységeit a két autonóm régió (az Azori-szigetek és Madeira) és a 18 *distrito* (a kontinentális Portugália) alkotja. A *distritos* 307 municípiumra osztották, amelyek településcsoportokhoz kötődnek. A municípiumok látják el az önkormányzati feladatokat, a *freguesias* közigazgatási szerepe rendkívül csekély. A közszolgáltatások túlnyomó többsége pedig a központi kormányzat kezében van.

A belső területek népsűrűsége alacsony, kevésbé városiasodott, a lakosság öregszik, mert a rosszabb életfeltételek miatt magas az elvándorlás. Az alacsonyabb életszínvonal részben a gyenge infrastrukturális ellátottságban testesül meg, részben a termelés nem iparosodott, agrárjellegében. A parti területek népességét növeli a bevándorlás a luzofón, a volt portugál gyarmatbirodalom országaiból (Mozambik, Zöldfoki-szigetek).

SPANYOLORSZÁG – A RÉGIÓK FINANSZÍROZÁSA ÉS AZ EU- TRANSZFEREK TAPASZTALATAI

A spanyol régiók pénzügyeit az 1980-as „Autonóm régiók finanszírozásáról szóló törvény” (LOFCA – *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*) szabályozza. Egy-egy régió legfőbb finanszírozója a központi kormány. Az állam bevételeiből a régió népessége, földrajzi nagysága (illetve sziget jellege), valamint egy főre jutó jövedelme és adóbevételei szerint részesedhet. A regionális kormányok csak bizonyos tevékenységek után, illetve csak bizonyos területeken jogosultak adóbehajtásra (szerencsejáték, adás-vételi és örökségi illetékek stb.). Ezen kívül a régióknak vannak egyéb saját jövedelmi forrásaik (például a szolgáltatások díja, a bírságok). Gazdasági szinten az autonómia messze elmarad a jogi szinttől, a régiók (elenyésző saját bevételeik mellett) a központ transzfereiből tartják el magukat.

A kevésbé fejlett régiókat – mindeneke-lőtt az infrastruktúra terén – az ún. Területközi Kompenzációs Alapból (ICA) segítik, és persze fontos szerepet töltenek be a központi kormányon keresztül az EU regionális fejlesztési alapjából (ERDF) juttatott összegek is. A kompenzációs alapból sokáig mindegyik régió részesedhetett, 1990 után azonban csak a legalacsonyabb egy főre jutó jövedelmű kilenc régió jogosult a finanszírozásra.

A régiók finanszírozása szempontjából két csoport különíthető el: a megegyezés sze-

rinti (foral) és a közös (común). Az előbbi esetén a tartomány végzi a közterhek behajtásának jelentős részét, és megegyezés szerinti hányadot átad a központi adminisztrációnak. A közös finanszírozás egy átmeneti periódus után 1987-ben nyerte el jelenlegi formáját. E szerint évről évre – a tartományokra átruházott feladatok költségeitől függően – határozzák meg a tartományt megillető részt. Ezen tartományok finanszírozása három részből áll:¹² (1) feltétel nélküli finanszírozás (népesség, megyék száma, felszín, szárazföldhöz tartozás, költségvetési erőfeszítés és relatív szegénység alapján számítva; a tartomány dönt felhasználását illetően), (2) feltételes finanszírozás (meghatározott célokra), (3) saját finanszírozás (közterhek, saját vagyion kezelése, eladósodás).

A régiók finanszírozási rendszere, az egymással és a központtal való koordináció sok kivetnivalót hagy maga után. 1980 és 1992 között a regionális kormányzati kiadások a nemzeti GDP-ben 10%-kal nőttek, mialatt a központi kormány kiadásai nagyjából változatlanok maradtak. Egyes (általában déli) régiókban ugrásszerűen nőtt a közalkalmazottak, az adminisztrátorok száma, s számos párhuzamos intézmény, funkció épült ki. Mindez hozzájárult ahhoz, hogy az államigazgatásban foglalkoztatottak száma 1981-ről 1991-re a duplájára nőtt, az OECD-országok között a leggyorsabban. Ráadásul a közalkalmazottak fizetése is gyorsan emelkedett, a régiók esetében gyorsabban, mint a központi kormányzatban. A bérjellegű költségeken kívül a helyi

¹² A nemzeti és a regionális politikai elitek egymásra hatásának nagy szerepe van a régiók és a központi kormányzat erőviszonyának alakulásában. A kormányzó párt a saját regionális szervezeteivel a párton belül intézi el a vitás ügyeket. Így volt ez a spanyol baloldali párt (PSOE – *Partido Socialista Obrero Español*) és a spanyol jobboldal (PP – *Partido Popular*) kormányzásakor is. A regionális pártokkal a PSOE konfliktusait nehezen, de alkotmányos keretek között igyekezett megoldani. A PP kormányzása óta erre a kapcsolatra a támogatás megszerzése és a paktumkötés volt jellemző. Magyarázó tényező azonban az is, hogy az országos kormányzati erőnek abszolút többsége van-e vagy sem. Az abszolút többség megléte ugyanis csökkenti a kompromisszumkényszert és -készséget. A 2000. márciusi általános választások eredményeképpen ilyen helyzet állt elő.

tőkeberuházások is megugrottak. Mindennek komoly kihatása volt az állami költségvetési deficit alakulására, ami a 80-as évek végén, a 90-es évek elején növekvő tendenciát mutatott. 1991-ben az államháztartás hiányának 32%-a regionális és helyi eredetű volt, míg 1982-ben ez csak 12% volt.¹³

A spanyol kormány a monetáris unióra való felkészülés jegyében már az 1993–1997-re kidolgozott konvergencia tervében a költségvetési deficit erőteljes lefaragását tűzte ki célul. Ennek természetesen része volt az autonóm régiók költségeinek visszafogása is. 1992 januárjában a központi kormány és a régiók között létrejött az Autonóm Finanszírozási Szerződés (*Pacto de Financiación Autonómica*), ami 1996-ig szabályozta a régiók finanszírozását. Ebben kimondatik, hogy évente minden egyes régióknak a központi kormánnyal bilaterálisan kell megállapodnia eladósodása lehetséges mértékében, szem előtt tartva a nemzeti konvergencia tervét. Célul tűzték ki az autonóm régiók közötti és a központtal való koordináció javítását, hatékonyabbá tételét is.

A spanyol régiók finanszírozásában természetesen az Európai Unió pénzügyi támogatásainak van talán a legfontosabb szerepük. Spanyolország csatlakozása óta nettó haszonélvezője az EU költségvetésének.

1989–1993: az első támogatási időszak

Az 1989–93-as években Spanyolország több mint 11 milliárd eurót kapott az unió strukturális alapjaiból, amihez ha hozzászámítjuk a nemzeti hozzájárulást, akkor évente a spanyol GDP mintegy 1,5%-át tette ki ez az összeg.

A juttatások legnagyobb része az ERDF-alapból származott az 1. cél keretében (4. táblázat). Ezek hét fő prioritás (tengely) mentén osztódtak el, amelyek a következők voltak:

- (1) infrastruktúra és kommunikáció (autópályák, vasút, kikötők, repülőterek, telefon);
- (2) ipar, kézművesipar és vállalati szolgáltatások;
- (3) turizmus;
- (4) mezőgazdasági erőforrások, vidékfejlesztés;
- (5) gazdasági tevékenységet támogató infrastruktúra (víz, energia, környezetvédelem, kutatás-fejlesztés);
- (6) emberi erőforrások;
- (7) technikai segítség.

4. táblázat

A spanyolországi támogatások megoszlása a célok és a strukturális alapok szerint, 1989–1993 (százalék)

	ERDF	ESF	EAGGF-O	Összesen
1. cél	53,68	20,32	10,67	84,69
2. cél	4,99	1,38	0,00	6,37
3-4. cél	0,00	4,88	0,00	4,87
5a cél	0,00	0,00	1,61	1,61
5b. cél	0,53	0,34	1,60	2,46
Összesen	59,20	26,92	13,88	100,00

Forrás: Herce, p. 58.

A források megoszlását a prioritások között az 5. táblázat mutatja. Látható, hogy az 5. prioritás kapta a legnagyobb hangsúlyt, amit szorosán követ az 1. prioritás, vagyis a tágran értelmezett *infrastruktúra fejlesztésére* (mivel mindkét prioritás infrastrukturális beruházásokat jelent) *fordították az első támogatási periódusban az országnak juttatott 1. cél támogatások 70%-át!* A második legfontosabb terület, mintegy 15%-kal a 2. prioritás (kézművesipar, vállalati szolgáltatások) volt.

Ami az 1. cél támogatásainak regionális megoszlását illeti, a legtöbbet Andalúzia kapta, öt követi Castilla y León, Castilla la Mancha, Galicia, Kanári szigetek és a többi régió. Ezen kívül régiók közt fel nem osztott, illetve más régiók között elosztott összegek is voltak (5%). A Kanári-szigetek és Valencia annak ellenére támogatott régió volt, hogy GDP/fő-értékük meghaladta a nemzeti átlagot, ugyanis ez a mutatójuk a közösségi átlagnál viszont alacsonyabb volt. A régió hozzáadott értékéhez viszonyítva Extremadura és

¹³ Éltető

5. táblázat
ERDF – az 1. cél támogatásainak megoszlása
prioritások és régiók szerint
(1989–1993)

	Andalucía	Canarias	C-Leon	C-Mancha	Valencia	Extremadura	Galicia	Asturias	Murcia	Ceuta-M.	Összes
1.	8,8	2,1	3,1	4,4	4,5	1,5	3,8	1,5	1,5	0,7	33,2
2.	4,0	1,1	2,1	1,3	0,7	0,9	0,9	1,7	1,2	0,6	14,8
3.	1,9	0,6	0,7	0,2	0,2	0,1	0,2	0,6	0,2	0,4	5,0
4.	0,7	0,2	0,6	0,3	0,5	0,3	0,3	0,4	0,3	0,0	3,6
5.	7,3	3,1	3,0	3,0	5,2	2,4	4,5	2,4	2,7	1,5	36,7
6.	0,4	0,2	0,1	0,0	0,4	0,2	0,2	0,1	0,4	0,2	1,9
7.	1,6	0,2	0,5	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	4,4
Összes	24,7	7,5	10,1	9,2	11,6	5,5	10,1	6,8	6,4	3,4	100,0

Megjegyzés: a táblázat nem tartalmazza a nem regionalizált, illetve a más régióknak juttatott támogatásokat, ezért a jobb szélső „összes” oszlop adatai nem egyeznek a cellák összegével.

Forrás: Herce, p. 60. alapján saját számítások.

Castilla la Mancha tartományban jelentették a legtöbbet (kb. 2,5%) a támogatások.¹⁴

Az első támogatási periódusban az 1. cél régiói esetében együttesen a GDP/fő az uniós átlag 68,3%-ról 73,5%-ára emelkedett. A leglátványosabb eredmények az infrastruktúra terén születtek: az újonnan épült autópályák 54%-át és az autótutak 36%-át a strukturális juttatások finanszírozták. A főbb projekteket említve: gyorsvasút Madrid és Sevilla között, az A92-es autópálya és más autótutak, az új állomás Ciudad Realban, Lanzarote repülőttere, a valenciai metró. A telekommunikáció terén a 100 lakosra jutó telefonvonalak száma 22,8-ról 31,8-ra nőtt az 1988–93-as években, s a digitalizáció foka 5,7%-ról 37%-ra bővült.¹⁵

1994–1999: a második támogatási időszak

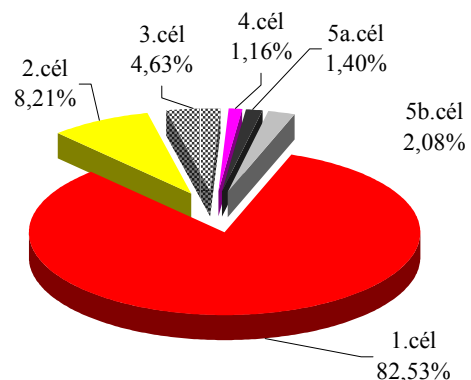
A második támogatási időszakban Spanyolország 31,7 milliárd eurót kapott a strukturális alapokból. A segítség 57%-át a regionális alap

finanszírozta. A strukturális alapok juttatásain kívül a közösségi kezdeményezések további 2,6 milliárd eurót tettek ki.

A strukturális támogatások fő céljait tekintve ismét megállapítható az 1. cél, vagyis az elmaradott régiók dominanciája (2. ábra). Ezt követi a hanyatló ipari területek felkarolása (2. cél).

A 6. táblázatból látszik, hogy funkcionális szempontból az 1. cél alá tartozó régiókban a finanszírozást ismét az infrastruktúra fejlesztésére fordították leginkább. A teljes beruházási összeg 55%-a, a nemzeti finanszírozás 49,7%-a és az EU-alapok 37,2%-a az alpinfrastruktúra, elsősorban a közlekedés, a szállítás fejlesztésére lett allokálva. A teljes finanszírozási összeg 21,2%-át és az EU-alapok 27,4%-át a termelő ágazatok (főleg az ipar, a szolgáltatások, a turizmus) fejlesztésére, továbbá az előbbi 18%-át, illetve az EU-támogatás 27%-át az emberi erőforrások (a képzés) fejlesztésére fordították a második támogatási időszakban.

2. ábra
A strukturális támogatások fő célok szerinti megoszlása 1994 és 1999 között Spanyolországban



¹⁴ Herce

¹⁵ www.inforegio.org/wbover/overmap/e/ifs3-es.htm

6. táblázat
Az 1. cél régióinak finanszírozása források és területek szerint
(millió euró, 1999-es árakon)

	1994–1999, éves átlag			2000–2006, éves átlag		
	EU-támogatás	Nemzeti finanszírozás	Állami vállalatok	EU-támogatás	Nemzeti finanszírozás	Állami vállalatok
<i>Alapinfrastruktúra</i>	1930	1227	2587	2405	1331	2860
Szállítás, közlekedés	1108	606	626	1264	680	688
Telekommunikáció	76	141	922	40	74	940
Energia	113	170	901	41	61	720
Víz/környezetvédelem	551	255	139	963	453	512
Egészségügy	82	53	0	99	63	0
<i>Emberi erőforrások</i>	1394	482	7	1609	560	11
Oktatás	361	126	0	364	125	0
Képzés	906	304	0	1077	368	0
K+F	127	53	7	168	69	0
<i>Termelő ágazatok</i>	1419	597	199	1428	603	225
Mezőgazdaság, halászat	574	223	2	586	366	4
Ipar/szolgáltatások, turizmus	845	374	197	831	227	221
<i>Egyéb</i>	438	164	0	224	0	0
<i>Összesen</i>	5181	2469	2793	5666	2577	3095

Forrás: European Commission: CSF 2000–2006 for Spanish Objective 1 Regions, Summary, p. 20.

A táblázatban szereplő állami vállalatok olyan, főleg a közművek, a közlekedés terén található stratégiai nagyvállalatok, ahol meghatározó az állam szerepe. Ilyen például a Renfe (vasút), az Iberia (légiközlekedés), a Telefonica (telekommunikáció), a Gas Natural stb. Nyilvánvaló, hogy ezek a vállalatok tetemes súlyt képviselnek az infrastrukturális projektek finanszírozásában: a második támogatási időszakban 45%-ot, a harmadikban 43%-ot. Hozzájárulásuk nagyobb, mint külön a költségvetési, illetve az EU-támogatás ezen a területen.

Ami a támogatások regionális megoszlását illeti, a legnagyobb rész Andalúziának jutott (27%), őt követte Castilla y León (13,7%), Galícia (12%) és Valencia (10%). Extremadura és Castilla la Mancha egyaránt a juttatások 7,7%-át kapták, a többi régió ennél kevesebbet.

A második támogatási időszak néhány kiemelkedő eredménye:¹⁶

2351 km vízvezeték

255 új egészségügyi központ
83 felújított kórház
5285 km autópálya
567 km autótűt
900 km fő gázvezeték
4.832.247 digitalizált telefonvonal
434 támogatott hotel, szálláshely
121 restaurált emlékmű
20.049 km vidéki út
60.328 újraerdősített hektár
5.358.110 képzési, foglalkoztatási projekt

Az allokkált támogatások „felszívódása” a többi tagállamhoz képest egész jó. A Spanyolországban lekötött összeg az 1. cél esetében 82, a 2. cél esetében 68, a 3-4. cél esetében 89%-ban lett ténylegesen kifizetve.¹⁷

2000–2006: a harmadik támogatási időszak

A harmadik támogatási időszakban Spanyolországban mintegy 40 milliárd euró támogatást szántak a különböző strukturális alapokból. Természetesen ismét az ERDF támogatásai

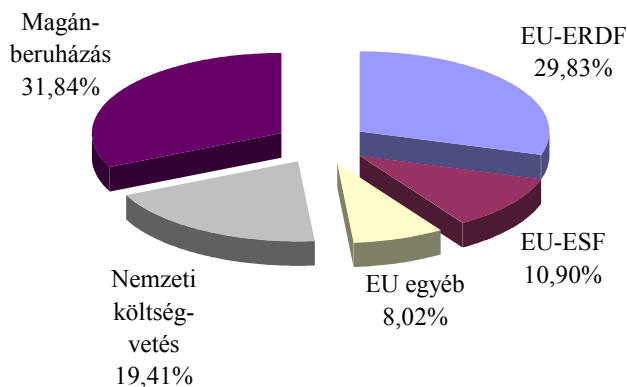
¹⁶ Európai Bizottság: Marco Comunitario de Apoyo 2000–2006.

¹⁷ European Commission

teszik ki a legnagyobb tételt ezekből (3. ábra). A regionális alap támogatásaira Cantabria már nem jogosult, mivel ebben az időszakban a GDP/fő itt eléri az EU átlag 75%-át, ezért erre a régióra átmeneti, ún. *phasing out* szabályozás vonatkozik. Ez azt jelenti, hogy az allokált összegek kisebbek, és évről évre csökkennek. A második legnagyobb jelentőségű továbbra is a szociális alap támogatása.

3. ábra

A pénzügyi program megoszlása források szerint (2000–2006)



Forrás: European Commission: CSF 2000–2006

A 6. táblázatból kitűnik, hogy az 1. cél alá tartozó régiókban a finanszírozást *főleg az infrastruktúra fejlesztésére* fordítják újólá. A teljes beruházási összeg 58%-a, a nemzeti finanszírozás 52%-a és az EU-alapok 42%-a az alap-infrastruktúra, elsősorban a közlekedés, szállítás fejlesztésére lett allokálva. A teljes finanszírozási összeg 20%-át és az EU-alapok 25%-át a termelő ágazatok fejlesztésére, továbbá az előbbi 19%-át, illetve az EU-támogatás 28%-át az emberi erőforrások (a képzés) fejlesztésére fordítják a harmadik támogatási időszakban.

A harmadik támogatási időszakban kilenc fejlesztési prioritást alakítottak ki, amelyek a következők:

- (1) a versenyképesség javítása és a termelés fejlesztése;
- (2) a tudás alapú társadalom, kutatás-fejlesztés;
- (3) környezetvédelem, természeti erőforrások;
- (4) emberi erőforrások fejlesztése, foglalkoztatás;
- (5) a vidéki városok fejlesztése;
- (6) közlekedés és energia;
- (7) mezőgazdaság és vidékfejlesztés;
- (8) halászat;
- (9) technikai segítség.

A támogatások legnagyobb része, 31%-a a 6. prioritásra, a közlekedésre és az energiára irányul, míg további 22% a környezetvédelemre, 12% az emberi erőforrásokra, 10–10% a versenyképesség javítására és a vidékfejlesztésre.

Összevetve a három támogatási időszakot elmondható, hogy regionális megoszlásban az EU strukturális támogatásaiból legnagyobb részben Andalúzia részesedett, funkcionálisan tekintve pedig az infrastruktúra fejlesztése volt a legfontosabb.

7. táblázat

A strukturális támogatások megoszlása prioritások és régiók szerint (millió euró)

	Andalucia	Canarias	C-Leon	C-Mancha	Valencia	Extremadura	Galicia	Asturias	Murcia	Ceuta-M.	Cantabria
1.	926	171	286	345	238	233	495	123	145	6	38
2.	257	85	84	41	250	94	129	29	37	0	18
3.	2165	352	539	495	866	497	593	254	428	6	55
4.	974	244	430	305	489	321	387	130	141	11	85
5.	380	153	245	78	177	185	183	113	114	50	73
6.	2800	787	1216	690	631	649	1415	569	258	4	46
7.	648	130	742	343	220	286	484	158	91	0	40
8.	184	89	4	2	73	5	375	36	14	0	6
9.	52	13	15	10	8,6	6	10	5,5	8	1	1
Összes	8387	2025	3561	2309	2953	2277	4071	1418	1236	78	362

Forrás: European Commission: CSF 2000–2006

A PORTUGÁL REGIONÁLIS TÁMOGATÁSOK

Portugáliában az ország csatlakozása és a közösségi regionális politika 1988-as reformja közötti átmeneti időszakban a rendelkezésre álló forrásokat sokszor nem tudták kihasználni, a koordináció és a tapasztalat hiánya a programok késedelmes megindítását okozta. A kormány ugyanakkor igyekezett minden feltételt megeremteni az alapok minél ésszerűbb felhasználása érdekében. A portugál régiók gyakorlatilag a központi hatalom közvetítői, vagyis Portugáliának a csatlakozás nyomán létrehozott régiói csak *de jure* léteznek, *de facto* súlytalan tényezői a regionális politikának. A portugál stratégia így abban foglalható össze, hogy a felülről irányított területfejlesztés keretei között kormányzati döntések alapján igyekeznek minél jobban kihasználni a közösségi források nyújtotta lehetőségeket. Ezeket túlnyomórészt a modernizáció és a felzárkózás szempontjából stratégiai fontosságúnak ítélt infrastrukturális beruházások felé irányította a mindenkori portugál kormány.

1986–1988: átmeneti időszak a regionális politikában

Az 1986–88-as időszakban a már a csatlakozási tárgyalások alatt előkészített dokumentum (Regionális Fejlesztési Program) szolgált a regionális politika keretként a későbbiekben a regionális politika számára. A program az 1986–90-es időszakra szólt, azonban csak az első három évben alkalmazták, mivel 1989-ben elkezdődött az első Községi Keretprogram, amely felülírta a Regionális Fejlesztési Programot. Ez utóbbi széles körű fejlesztési célokat tűzött ki a csatlakozással járó kihívásokra való megfelelés jegyében a legfontosabb gazdasági szegmensekben. Emellett igyekezett referenciapontként szolgálni a regionális fejlesztési politika gyakor-

lati kialakításakor. A dokumentum vezérfonalaként a következő célokat fogalmazták meg:

- * a regionális gazdasági bázisok megerősítése a potenciális erőforrások fejlesztésével;
- * a regionális különbségek fokozatos csökkentése az alapvető szolgáltatások kiépítésével és a régió közlekedési infrastruktúrájának javításával; és
- * az életkörülmények javítása.

A programot egyrészt horizontális jellegű akciókkal és intézkedésekkel tervezték megvalósítani, másrészt ágazati, illetve regionális fejlesztési programokat kívántak elindítani. A portugál regionális problémákra adott megoldásoknak ugyanakkor kompatibilisnek kell lenniük a következő makrogazdasági célokkal:

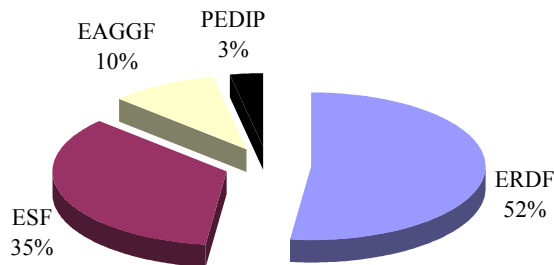
- * fenntartható és kiegyensúlyozott növekedés;
- * a termelőstruktúrák modernizációja;
- * a munkanélküliség csökkentése;
- * az infláció és az állami szektor egyenlőtlenségeinek visszaszorítása.

Ez a fejlesztési stratégia, részben politikai okok miatt, nagyon általános jellegű lett. Azt mondhatjuk, hogy az eszközök és a hozzájuk tartozó források létrehozása a már meglévő nemzeti modell és programok alapján történt, annak a meggyőződésnek az alapján, hogy szükség lesz az időközi kiigazításokra és javításokra. Nem tudtak ugyanis állást foglalni abban a kérdésben, hogy általánosan fejlesszék-e a térségek gazdasági bázisát, vagy inkább egyes fontosabb ágazatokat támogassanak. Abban sem döntöttek, hogy az életkörülmények fejlesztését hogyan kívánják elérni. Emellett a regionális szempontokat alárendelték a fentebb vázolt makrogazdasági céloknak. Amint az várható is volt, a keretprogram rövid időn belül már csak formális szerepet töltött be, s 1987 után az egyes döntések kezdtek eltávolodni az eredetileg kifejtett alapelvektől.¹⁸

¹⁸ Barta, p. 155.

A Portugáliának jutott források összesen 2200 millió ECU-t tettek ki az időszakban, s ezek 2900 projektet finanszíroztak.

4. ábra
A strukturális alapok megoszlása
(1986–1988)



Forrás: Mota *et al.*

Az ERDF forrásai

A csatlakozás utáni első években a portugál kormány igyekezett az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF – *European Regional Development Fund*) szabályrendszeréhez alkalmazkodni, hogy minél nagyobb összeget sikerüljön az ország számára megszerezni az alap-infrastruktúra hiányosságainak megszüntetése érdekében. Az ERDF forrásai egyrészt egyedi infrastrukturális projekteket, másrészt befektetési programokat finanszíroztak. Míg az első csoport projektjei rögtön 1986-ban megindultak, a második csoport programjai csak 1987–88-ban kezdődtek csökkentett pénzügyi kerettel a természetes belső gondokból adódóan, hiszen ezek újdonságnak számítottak a portugál kormány számára.

Az ERDF által biztosított pénzeszközök körülbelül 1088 millió ECU-t tettek ki az 1986–88-as időszakban, amelyek egy átlagos 33%-os finanszírozási arány mellett összesen 3319 millió ECU értékű beruházást tettek lehetővé. Ezeknek a projekteknek közel 50%-a a szállítási infrastruktúrát javította, 25%-uk a víz- és csatornaellátottságot növelte, és az energetikai és az oktatási infrastruktúra fejlesztése is jelentős volt.

A befektetési programok gyakorlatilag négy csoportba sorolhatók:

- * A termelő tevékenység ösztönzésére született PNICIAP-program regionális alapú ösztönző rendszereket állított fel vállalatok számára.
- * Egy különleges ipari fejlesztő programot külön Portugália számára hoztak létre. A PEDIP célja a portugál ipar alkalmazkodásának elősegítése az európai viszonyokhoz a termelékenység növelésén, az emberi erőforrások javításán, az innovációk és a technológiai fejlesztések elősegítése stb. révén.
- * A regionális befektetési programok a strukturálisan visszamaradott területeket és a súlyos ipari visszaesést elszenvedő régiókat segítette.
- * A közösségi kezdeményezések a közösségi regionális politika kiemelt területein léptettek életbe különleges intézkedéseket.

A PNICIAP kivételével a már említett okok miatt mindegyik program megindítása során nehézségek merültek fel, s ezért csak kevés forrást tudtak felhasználni a vizsgált időszakban.¹⁹

Az ESF forrásai

Az Európai Szociális Alap (ESF – *European Social Fund*) Portugáliának juttatott forrásai az 1986–88-as időszakban 900 millió ECU-t tettek ki. A portugálok által finanszírozott összeg 319 millió ECU volt. Így 74%-os közösségi finanszírozási arány mellett összesen 1219 millió ECU értékben váltak lehetővé szakképzési programok.

¹⁹ Mota *et al.*, pp. 48–52.

Az EAGGF-Orientációs Alap forrásai

Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EAGGF – *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*) orientációs alapjának hozzájárulásai a mezőgazdasági és halászati ágazatba áramlottak, bár az utóbbi minimális részét tette ki a teljes összegnek. Akárcsak az ERDF esetében, itt is ki kell emelnünk egy külön Portugália számára létrehozott alapot: a mezőgazdasági fejlesztéseket a PEDAP-program keretén belül irányították.

1989–1993: az első támogatási időszak

1988-ban az Európai Unió átfogó reformokat vezetett be a regionális politikában. Eközben a portugál országgyűlés 1990-ben ratifikálta a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját, amely garantálja azok jogát az önálló kormányzásra, és megfogalmazza a szubszidiaritás elvét.²⁰ Ezután 1991-ben elfogadták az igazgatási régiók kerettörvényét, amelynek megfelelően a régió területi alapon szerveződött közjogi személy, közigazgatási és pénzügyi autonómiával és képviseleti szervekkel, amelyek célja a hozzájuk tartozó lakosság érdekeinek érvényre juttatása.²¹

A regionális fejlesztési tervek kialakítását egy átfogó, a regionális problémákat diagnosztizáló tanulmányra alapozták, ami a

következő megoldandó főbb kérdéseket foglalta össze:

- * gyenge gazdasági infrastruktúra szinte minden területen;
- * nagy és kihasználatlan potenciál a turizmusban, amelynek alapját a természeti környezet és a történelmi, kulturális örökség adja;
- * fejletlen gazdasági struktúrák;
- * alacsony termelékenységű mezőgazdaság, amit képzetlen munkaerő és alacsony egy főre eső jövedelem jellemez;
- * a környezetvédelem és az emberi erőforrások problémái.

Portugáliának a legnagyobb összegű támogatásokat az ERDF biztosította az 1. cél keretében (az ország egész területe ide tartozott). Az I. Közösségi Keretprogram (*Community Support Framework – CSF*) stratégiai céljai a következők voltak az első célkitűzéshez kapcsolódóan:

- * a portugál régiók felkészítése az egységes piacra;
- * a közösségi átlagtól való eltérések csökkentése a gazdasági és szociális fejlettség terén;
- * Portugália különböző régiói közötti egyenlőtlenségek csökkentése.

A fentiek alapján a program 6 fő tengelyét alakították ki (*8. táblázat*). Ehhez még a következő strukturális támogatások járultak: a hosszú távú munkanélküliséggel szembeni harc (3. célkitűzés), a fiatal munkanélküliek számának csökkentése (4. célkitűzés), az elmaradott mezőgazdasági régiók felzárkóztatása (5a. célkitűzés).

A CSF I. portugál GDP-hez való hozzájárulása évenként átlagosan 3%-ot tett ki az 1989–93-as időszakban, és az ország konvergenciáját az átlagos közösségi GDP-hez 3%-kal segítette elő. A program révén 80.000 új munkahely jött létre.²² A makroökonómiai

²⁰ „A nyilvános jellegű feladatok intézése elsődlegesen azon hatóságok feladata kell legyen, amelyek a polgárokhoz a legközelebb vannak.” (Helyi Önkormányzatok Európai Chartája)

²¹ A régiókat egyidejűleg kell kijelölnie egy, az országgyűlés által elfogadott törvénynek. A régió hatásköre a következőkre terjed ki: gazdasági és szociális fejlesztés, területrendezés, környezetvédelem, természeti értékek és a víztartalékok megóvása, infrastruktúra és kommunikáció, szakoktatás és képzés, kultúra és történelmi értékek, ifjúság, sport és szabadidő, turizmus, csatornázás, termelő tevékenységek támogatása, municípiumok tevékenységének segítése.

²² European Commission: Community Support Framework, Portugal, 1994–1999. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1994, p. 18.

8. táblázat
Az első támogatási keretprogram funkcionális megoszlása 1989–93
(millió ECU, 1993-as árakon)

	Összes költség	Ebből a strukturális alapok támogatása
1. gazdasági infrastruktúra létrehozása: utak, vasutak, kikötők, telekommunikáció, energia, tudomány, technológia és a turizmus infrastruktúrája	2799	1247
2. támogatás a termelő beruházások és olyan infrastruktúra számára, amely közvetlenül összefügg a befektetésekkel (PEDIP)	4569	1546
3. az emberi erőforrások fejlesztése: oktatás és szakképzés	2215	1486
4. a mezőgazdaság versenyképességének és a vidéki fejlesztések támogatása (PEDAP)	1192	656
5. iparágak átalakítása: a termelés diverzifikálása olyan régiókban, amelyeket válságban lévő iparágak jellemeznek (a Setúbal-félszigeten és az Ave völgyében)	560	364
6. a regionális növekedési potenciál és a helyi fejlődés elősegítése: 17 regionális program a kontinentális Portugáliában, 3 az autonóm régiók területén	1997	1280
Technikai segítség	435	238
<i>Összes 1. cél</i>	<i>13 767</i>	<i>6 818</i>
3-4. cél: a hosszú távú és fiatal munkanélküliséggel szembeni harc	1300	837
5a. cél: mezőgazdasági hanyatló régiók	2112	680
<i>Összes CSF</i>	<i>17 180</i>	<i>8 334</i>

Forrás: Európai Bizottság

hatások mellett a társadalmi-gazdasági eredmények esetében elsősorban az emberi erőforrások, a gazdasági infrastruktúra és a gazdasági struktúra fejlesztésének területét kell megemlíteni. Az emberi erőforrások fejlesztése során növekedett az átlagos képzettség színvonala. Az oktatási infrastruktúra decentralizációja irányában hatottak az ország belső területein kiépített új egyetemi létesítmények és politechnikumok. Több mint egymillió ember vett részt a szakképzési programokon, amelyek hozzájárultak a termelékenység növeléséhez.

Az infrastrukturális fejlesztések eredményei a következők: a szállításban a fő prioritást az utak kapták (a szállítás fejlesztésére utalt források több

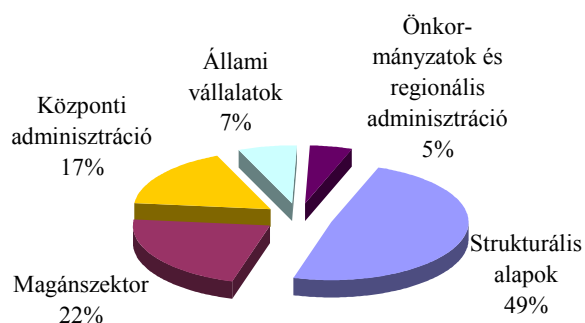
mint 60%-át utakra költötték), a telekommunikációban fejlett technológiájú szolgáltatások jelentek meg, az energiaellátásban energiaforrásokat diverzifikáló projekteket indítottak meg, ami lehetővé tette, hogy mérsékeljék az ország kiemelkedően szoros függőségét a kőolajtól.

A források regionális megoszlása a következő volt: Lisboa e Vale do Tejo (36%) és Norte (28%) együttesen a források 60%-át kapta, míg Centro 19, Alentejo 7 és Algarve 3%-kal részesedett. Az Azoriszigetek és Madeira 4, illetve 3%-ot kapott.

Lisboa e Vale do Tejo elsősorban ipari átalakítást és termelő beruházásokat célzó projekteket indított.

(Az erre a régióra eső százalékos arány az AutoEuropa támogatási értékeit is magában foglalja.) Norte leginkább regionális és helyi fejlesztésekre kért pénzt a közösségi alapok-

5. ábra
A finanszírozás megoszlása
(1989–1993)



Forrás: Mota et al.

ból, míg Centro nagy infrastrukturális beruházásokat hajtott végre. A belső területek különösen jól szerepeltek, ide irányult a befektetések 82%-a, ami számos közepes nagyságú várost erősített, mint lehetséges alternatívát a zsúfolt partvidéki településekkel szemben. Jó eredmény az is, hogy a közösségi juttatások egy főre eső aránya a legnagyobb a fejletlenebb régiókban volt, Algarvéban, Alentejóban, az Azorszigeteken és Madeirán.

1994–1999: a második támogatási időszak

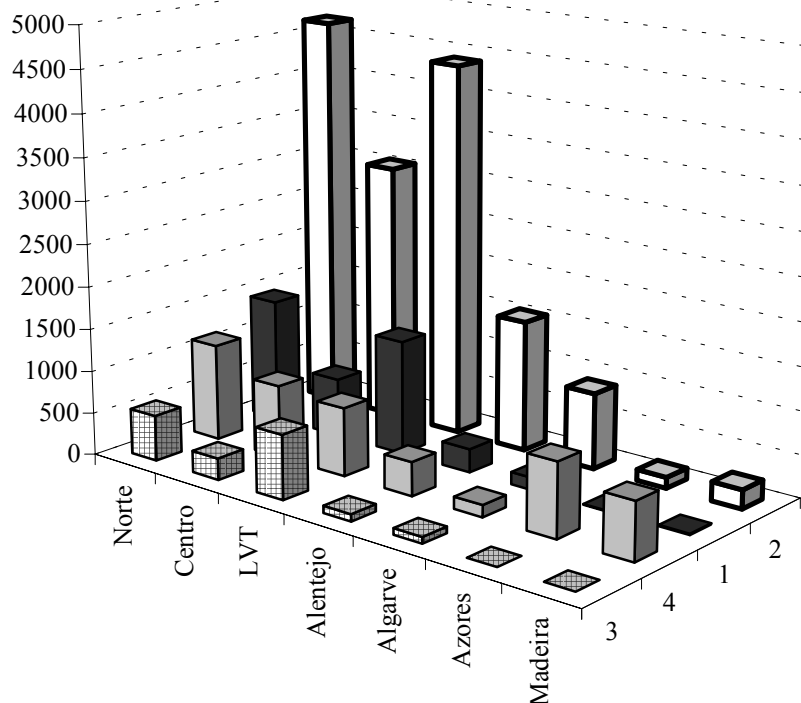
A következő támogatási időszakban intézményi szinten is történt kísérlet a fennálló rendszer megváltoztatására. 1997-ben elfogadták azt a régiók létrehozásáról szóló alkotmánymódosító törvényt, amely szerint a szavazóknak nem csak a lakóhelyük szerinti régió felállításáról kell dönteniük, hanem az ország régiókra való bontásának elfogadásáról is. Ha ez utóbbit leszavazták volna, akkor az első kérdés természetesen érvényét veszti. Hosszú viták után 1998-ban fogadta el a parlament a későbbi népszavazás alapjául szolgáló regionális felosztást, amely különbözött minden eddigitől. Az ipari és fejletlenebb belső területeket különválasztották, Lisszabont és Portót azonban nem. A heves viták után azonban az 1998-as népszavazás elutasította az új felosztást.²³

A második CSF-nek a portugál kormánnyal közösen kialakított prioritásai a következők:

- (1) az emberi erőforrások és a foglalkoztatás fejlesztése;
- (2) a gazdasági versenyképesség javítása;
- (3) az életminőség és a szociális rendszer javítása;
- (4) a gazdaság regionális alapfeltételeinek erősítése.

A négy terület közül a legnagyobb összeget a versenyképesség erősítésére kapta az ország (45,1%), s ez magába foglalja az infrastruktúra és a gazdaság főbb ágainak modernizációját. Kiemelt cél volt még a regionális fejlesztés (22,5%) és az emberi erőforrások fejlesztése (21,9%). Az életminőség javítása (pl. urbanizáció) 9%-kal részesedik a forrásokból. Az Európai Bizottság becslése szerint a CSF II. az 1994–99-es időszakra a GDP 5%-kal nagyobb növekedését idézte elő összességében. Évente 255.000 munkahely

6. ábra
A regionális beruházások területi és célok szerinti megoszlása
(1994–1999, millió ECU)



Forrás: European Commission: Community Support Framework, Portugal, 1994–99, p. 86.

létrehozásával számolt a program.

²³ Muszbek, p. 32.

9. táblázat
A regionális politika forrásai
(1994–1999)

Források	millió ECU	Megoszlás (%)
<i>Strukturális alapok</i>	13 998	39
ERDF	8 724	24
ESF	3 149	9
EAGGF	1 894	5
FIFG	231	1
<i>Nemzeti hozzájárulás</i>	6 057	17
Központi költségvetés	2 900	8
Regionális és helyi önkormányzatok	923	3
Egyéb	2 234	6
<i>Kohéziós Alap</i>	3 061	9
Közösségi hozzájárulás	2 601	7
Nemzeti hozzájárulás	460	1
<i>Európai Beruházási Bank – kölcsönök</i>	6 100	17
<i>Portugál magánszektor</i>	6 642	19
<i>Összesen:</i>	35 858	100

Forrás: European Commission: Community Support Framework, Portugal, 1994–99

A programozási időszak elején a legfontosabb problémák a következők voltak: Az infrastruktúrában komoly hiányosságok mutatkoztak az autópálya-ellátottság területén. Ezért az infrastruktúra-fejlesztés területén az országos főútvonal fejlesztése állt a középpontban. A Kohéziós Alap például a Lisszabon–Madrid-autópálya portugáliai szakaszának megépítését támogatta az ország periférikus helyzetének oldására.

A vasúti hálózat már kiterjedtebb. Itt az ellátottság az EU-átlag 70%-a, de a vasúti pályák minősége nagyon rossz (pl. a villamosított vonalak aránya 15%, míg az EU-ban 40% volt 1990-ben). Ezért a programnak célja volt, hogy a vasút korszerűsítésének jegyében növeljék a villamosított vasútvonalak hosszát, s ennek keretében villamosították a Lisszabon–Porto-vonalat is. További fontos cél volt a menetidő csökkentése is. A külkereskedelmi forgalom bővülését akadályozó szűkös kikötői kapacitásokat bővítették, és növelték a repülőterek fogadóképességét is.

A hírközlésben gyors volt a fejlődés: a bekötött vonalak száma évi 13%-kal nőtt. Az első programozási időszak gyors ütemű fejlesztései ellenére azonban 1992-ben még mindig Portugáliában volt a legalacsonyabb a fővonalak sűrűsége a közösségben. Az 1994–99-es időszak célja a teljes távközlési hálózat digitalizálása volt. Emellett a telefonra várakozás időtartamát 1 évről (1988) 2 napra csökkentették 1999-re.

A környezetvédelem tekintetében lassú előrehaladást mutat a csatornázási rendszer fejlesztése, és további erőfeszítések szükségesek a szemétkelésben, csakúgy mint a folyóvizek szennyeződésének csökkentésében. Ez utóbbi

szolgáltatásban fejlesztették a víz- és szennyvízvezetékek hálózatát.

A modernizáció szempontjából kulcsfontosságú általános képzettség ugyan javult az utóbbi években, azonban még mindig

10. táblázat
Képzettség Portugáliában, 1991
(százalék)

A munkaerő iskolázottsági mutatói	Portugália	EU-átlag
A csak alacsonyfokú oktatásban résztvevők aránya	76,5	17,2
Középfokú oktatásban résztvevők aránya	23,5	82,8
Felsőfokú oktatásban résztvevők aránya	7,2	15,0

Forrás: European Commission: Community Support Framework, Portugal, 1994–99

jócskán a közösségi átlag alatt van.

A lakosság alulképzettsége hátráltatja a gazdasági-társadalmi konvergenciát, hiszen a munkaerő 87%-a csupán alacsonyfokú oktatásban részesült. A jelenlegi oktatási rendszer azonban nem teszi lehetővé, hogy ezt az elmaradást gyorsan be lehessen hozni, és az utóbbi években elért eredmények ellenére ezek az arányszámok továbbra is elmaradnak a fejlettebb EU-tagállamokétól. A program célja ugyanakkor a fennálló kapacitáskorlátok letörése. Ennek érdekében fejlesztik az iskola-

hálózatot, az egyetemeken, a főiskolákon 46.000 hallgató számára teremtettek új férőhelyeket, s emellett növelni igyekeznek a beiskolázottak arányát. A különféle szakképzésekben és továbbképzésekben 350.000 ember vett részt.

Az egy főre eső kutatásra-fejlesztésre költött összeg nagyon alacsony, egytizede a német és fele a spanyol K+F-nek, habár a közösségi források a K+F-költségek GDP-hez viszonyított arányának emelkedését tették lehetővé 1988-at követően. A második programozási időszak célja, hogy a GDP 0,8%-áról 1,5%-ra növekedjék a K+F-re költött összeg nagysága. A szektor elmaradottságára jellemző, hogy a magán-szféra 26%-kal járul hozzá a teljes K+F ráfordításokhoz, míg az EU-átlag 65%. Ezért az üzleti szféra részvételének fokozása is céllá vált.

A termelő infrastruktúra tekintetében előtérbe kerültek az információs társadalom jelentette kihívásokra adandó lehetséges válaszok, így a kockázati tőketársaságok, az innovációk, a portugál vállalatok nemzetköziesedésének támogatását célul tűző projektek. Az iparban a termelékenység növelését is célul tűzték ki. A Ford és a Volkswagen közös vállalkozásban létrehozott minibusz gyárat, az AutoEuropát is támogatták annak érdekében, hogy annak hatásai tovagyűrűzzenek a portugál gazdaságba. A mezőgazdaság korszerűsítését szakképzések és gépesítés révén tervezték elősegíteni, így 50.000 gazdaságot szándékoztak modernizálni, és 6000 fiatal farmert kiképezni.

A turizmusban Portugália rendkívül jó adottságokkal rendelkezik. Ezt kihasználandó, az 1994–99-es CSF folytatja az előző programozási időszak alatt megkezdett fejlesztéseket (szálláshelyek modernizációja és létrehozása), és igyekszik kiküszöbölni a még meglévő nehézségeket (pl. a turizmust támogató infrastruktúrák elégtelensége, gyakran rossz minőségű hotel- és éttermi szolgáltatások, komoly hiányosságok a környezetvédelmi kontroll területén).

11. táblázat
Nemzeti és közösségi kiadások, 1989–93, 1994–99, 2000–2006
(éves átlag 1999-es árakon)

	1989–93		1994–99		2000–2006	
	millió ECU	%	millió ECU	%	millió ECU	%
<i>Alapinfrastruktúra</i>	3258	58,5	3131	40,4	3241	40,2
Szállítás	1348	24,2	2277	29,4	2341	29,0
Telekommunikáció	1457	26,2	115	1,5	233	2,9
Víz/környezetvédelem	367	6,6	518	6,7	410	5,1
Egészségügy	86	1,5	220	2,8	257	3,2
<i>Emberi erőforrások</i>	1114	20,0	1634	21,1	1887	23,4
Oktatás	396	7,1	713	9,2	830	10,3
Képzés	624	11,2	798	10,3	887	11,0
K+F	94	1,7	123	1,6	170	2,1
<i>Termelő ágazatok</i>	1009	18,1	1618	20,9	1982	24,6
Mezőgazdaság, halászat	405	7,3	591	7,6	664	8,2
Ipar/szolgáltatások, turizmus	604	10,8	1028	13,3	1318	16,3
<i>Egyéb</i>	187	3,4	664	8,6	953	11,8
<i>Összesen</i>	5568	100,0	7748	100,0	8062	100,0

Forrás: European Commission: Community Support Framework, Portugal, 1994–1999, 2000–2006

A második támogatási időszakban az 1. cél keretében a Portugáliának lekötött támogatási összeg 89%-át fizették ki.²⁴

2000–2006: a harmadik támogatási időszak

A harmadik támogatási periódusban az EU 20.535 millió eurót juttat Portugáliának a strukturális alapokból. Ehhez járul hozzá átlagosan 62,2%-os kofinanszírozási rátával a nemzeti költségvetés 12.265 millió euróval. A Kohéziós Alapból Portugália 3.299 millió eurót kap a hét év alatt.

²⁴ European Commission

Az EU támogatásai négy cél, prioritás között oszlanak meg, és legfőképpen a regionális fejlesztési alap (ERDF) áll a háttérben. A prioritások a következők:

- (1) szakképzettség, foglalkoztatás, a szociális kohézió javítása (oktatás, egészségügy, kultúra);
- (2) a termelés szerkezetének modernizálása (mezőgazdaság, halászat);
- (3) az ország földrajzi-gazdasági pozíciójának erősítése (közlekedés, környezetvédelem);
- (4) fenntartható regionális fejlődés, belső kohézió.

12-9%-ot, s 2006-ban már csak 3%-ot.

A harmadik programozási időszakban a legtöbb támogatást a Norte régió kapja, ahol a portugál lakosság 36%-a él. A régió belül a belső területek és a tengerparti agglomerációk között éles fejlettség és népsűrűségbeli különbségek vannak, különböző a termelés szerkezete is (ipar, szolgáltatások *versus* mezőgazdaság).

Figyelembe véve, hogy Portugália az EU-transzferek egyik legnagyobb haszonélvezője, érzékenyen érintette a strukturális támogatások rendszerének reformja, amit elsősorban a közép-kelet-európai országok csatlakozása váltott ki. A portugálok a spa-

12. táblázat
Pénzügyi programozás 2000–2006
(millió euró)

Prioritások	Nemzeti költs. hozzájárulás	Strukturális Alapok	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Azores	Madeira
1.	2461	4267	2003	1088	483	390	235	38	28
2.	1962	4132	1845	916	583	336	242	101	107
3.	1794	1721	540	476	353	191	160	0	0
4.	5209	8978	2717	1710	1448	1088	453	854	708
Tartalék	810	1356	503	297	206	142	76	70	59
CSF összesen	12264	20535	7644	4508	3087	2157	1172	1064	900
ERDF	8535	12428	4523	2801	1829	1184	745	721	625
ESF	2609	4415	1989	880	725	391	204	111	115
EAGGF	1038	2117	586	489	302	426	101	133	80
FIFG	81	218	43	40	26	14	46	29	20

Forrás: European Commission: Community Support Framework, Portugal, 2000–2006

A 12. táblázatban szembetűnik, hogy a legtöbbet a belső kohézió erősítésére kapják az egyes régiók, amelyek a többi prioritásból is részesednek természetesen. A támogatások regionális megoszlása a következő: Norte: 37,3%, Centro: 21,9%, Lisboa e Vale do Tejo: 15%, Alentejo: 10,5%, Algarve: 5,7%, Azores: 5,2%, Madeira: 4,4%. Lizsaban és a Tejo völgye esetében, mivel annak fejlettsége már meghaladja az EU átlag 75%-át, egy fokozatos *phasing out*, vagyis a támogatások csökkentése lép érvénybe. Ez azt jelenti, hogy 2000–2003 között a rá eső támogatások 21%-át kapja évente a régió, később

nyolokkal együtt harcoltak a támogatások szinten tartásáért és a kohéziós támogatások megmaradásáért. Az uniós regionális politika újabb átalakítása során a berlini értekezleten kialakult három fő cél közötti pénzmegoszlást a 13. táblázat tartalmazza.

Az Agenda 2000-ben egyedi esetként említik a támogatásokból kieső Lisszabon és

13. táblázat
EU támogatások allokációja 2000–2006
(1999 árakon, millió euró)

	1. cél	Átm. 1*	2. cél	Átm. 2*	3. cél	Halászat	Összesen
Portugália	16124	2905	0	0	0	0	19029
Spanyolország	37744	352	2553	98	2140	200	43087
EU15	127543	8411	19733	2721	24050	1106	183564

Megjegyzés: * Átm.1 = átmeneti segítség a korábbi 1. cél régióinak, Átm.2 = átmeneti segítség a korábbi 2. és 5b. cél régióinak

Forrás: European Commission: Structural Actions 2000–2006, Commentary and Regulations, p. 19.

környéke régiót, ami az 1. cél keretében 500 millió eurót kap kárpótlásul.

A TÁMOGATÁSOK HATÁSAI, REGIONÁLIS FEJLŐDÉS ÉS KONVERGENCIA

Az EU strukturális támogatásai, illetve az ezek mellé rendelt nemzeti finanszírozás útján az elmaradott spanyol és portugál régiók tetemes összegekhez jutottak 1988 óta. A kérdés az, hogy hogyan érvényesült ezek hatása, jelentkez-e, és ha igen, akkor milyen mértékben a regionális és a nemzeti szintű fejlődésben?

Az Európai Bizottság számításai szerint az EU támogatásai éves átlagban a spanyol GDP-nek körülbelül 1,5, a portugálénak 3%-át tették ki. Ennél is nagyobb volt hatásuk a bruttó állótöke-felhalmozásra (GFCF), különösen Portugália esetében (14. táblázat). A támogatásokat elsősorban az infrastruktúra és a humán tőke fejlesztésére fordították. Mindez átgyűrűző gazdasági munkahelyteremtő hatás-

a GDP-növekmény, illetve a munkanélküliség csökkenésének százalékában vannak megadva.

Az infrastruktúra fejlesztése leginkább a közlekedést érintette. Spanyolországban jóval nagyobb arányban költöttek a közutak fejlesztésére, mint máshol (a második támogatási időszak közlekedési összegeinek 73%-át). Emellett a vasutak, a kikötők, a városi közlekedés modernizációja is hangsúlyos volt. Mindennek eredményeképp a közutakon az utazási idő Spanyolországban 10-20%-kal, Portugáliában 20%-kal csökkent.²⁶ Az építkezések az állami vállalatokon kívül a magáncégeknek is lehetőségeket adtak, a magánberuházásokat is fellendítették. Ezen kívül az infrastruktúra javulásának jelentős tovaterjedő hatásai voltak, amiből más régiók is profitáltak. A strukturális támogatások az életminőség, a környezetvédelem javítását is célozták. Portugáliában például az iható vízellátásba bekötött lakosság aránya 61%-ról 99%-ra nőtt 1989-ről 1999-re, s számos szennyvízlevezető is épült.

A humán erőforrások fejlesztése minden támogatási időszak második fő prioritása volt. A támogatások az aktív munkaerő-piaci politikához járultak hozzá, főleg az oktatás és az átképzés segítségével. Spanyolországban a középiskolai fejlesztések, reformok, Portugáliában pedig a tanárok képzésének finanszírozása történt nagyrészt az unió pénzéből.

A fentiek eredményeként a közösség tagországai között konvergencia bontakozott ki a nyolcvanas-kilencvenes években. Ennek fő motorja, többek közt, Spanyolország és Portugália felzárkózása volt. Valóban, 1986 és 1999 között Spanyolország egy főre eső GDP-je az EU-15 átlag 71,5%-áról 82,5%-ára nőtt, míg Portugália esetében 55,1% és 76,1% volt ez az arány.²⁷

Több elemzés ugyanakkor megállapította, hogy bár az országok között igen, az országokon

14. táblázat
A strukturális és kohéziós alapok gazdasági hatásai
(százalék)

	Spanyolország		Portugália		EU 14	
	GDP	GFCF	GDP	GFCF	GDP	GFCF
1989-1993	0,7	2,9	3,0	12,4	1,4	5,5
1994-1999	1,5	6,7	3,3	14,2	2,0	8,9
2000-2006	1,3	6,5	2,9	11,4	1,6	6,9
	GDP	Mn.	GDP	Mn.		
1989	0,8	-0,5	5,8	-3,6		
1993	1,5	-0,8	7,4	-4,1		
1999	3,1	-1,6	8,5	-4,0		

Forrás: European Commission: Second Report on Economic and social Cohesion, Brussels, 2001, p.122, 131.

kon keresztül segítette a növekedést. A 14. táblázat alsó felében az látható, hogy a strukturális támogatások hány százalékkal tettek lehetővé nagyobb növekedést annál, ami hiányukban valósult volna meg.²⁵ Az adatok tehát

²⁵ HERMIN ökonometriai modellen alapuló elemzés.

²⁶ European Commission, p. 132.

²⁷ European Commission

belül, a régiók között nem ment végbe konvergencia.²⁸ Ezt mutatják a közölt adatok is. A regionális egyenlőtlenségi index csak Portugáliában (17,2-ről 14,2-re) és az Egyesült Királyságban csökkent 1988 és 1998 között. Spanyolországban például 13,9-ről 19,1-re nőtt.²⁹ Az országos és a regionális szint közötti ellentmondás okai nem felderítettek; általában a migrációs folyamatok és a kereskedelmi költségek, akadályok szintjében keresik a magyarázatot.³⁰

A regionális fejlettségbeli, illetve jövedelmkülönbségek legalapvetőbb, leginkább használt (bár nem tökéletes) mutatója az egy főre eső regionális GDP. Ennek növekedése vagy kiegyenlítődése a régiók közötti konvergencia mértékét mutatja. Spanyolország esetében az Európai Bizottság jelentése szerint Madrid és Katalónia egy főre eső GDP-je magas, és nőtt az elmúlt évtizedben. Baszkföld és Navarra is jól teljesített, de az északi és déli szegényebb régiók (Galícia, Extremadura) GDP-je az EU-átlagnál jóval kisebb mértékben nőtt. Ezért a regionális különbségek Spanyolországban nagyobbak lettek a kilencvenes években.³¹

Adott időperiódusban a konvergencia kimutatásának egyik módja a *regionális GDP/fő adatok szórásának* évenkénti vizsgálata.³² Hosszabb távon nézve, Spanyolország esetében 1955 óta két periódus különíthető el ebből a szempontból;³³ az első 1979-ig tart és jelentős konvergencia jellemzi, ezután azonban a második periódusban a folyamat stagnál. Az első szakaszban a regionális különbségek 14,5 százalékponttal csökkentek, míg a második

szakaszban, 1979 és 1997 között mindössze 1,6 százalékponttal. A GDP/fő hányadost a GDP/foglalkoztatottak és foglalkoztatottak/fő összetevőkre bontva kiderül, hogy a konvergencia valódi motorja 1993-ig az első hányados, vagyis a termelékenység konvergenciája volt (később ez kifulladt), míg a foglalkoztatottak/fő esetében igen nagy és fokozódó a heterogenitás az egész periódusban. Ennek oka, hogy a szegényebb régiókban sokkal jobban visszaesett a foglalkoztatottság, mint a gazdagabbakban.

A régiókat „gazdagság” szerint (a regionális GDP/fő nagyobb, hasonló vagy kisebb, mint a nemzeti átlag) három csoportra bontva kiderül, hogy a konvergencia a gazdag és a közepesen gazdag régiók között ment végbe, a szegény régiók távolsága megmaradt a másik két csoporttól. A csoportok összetétele 1979–97 időszakában nem változott, míg 1955 és 1979 között a középső csoport bővült, és három szegény régió a közepes kategóriába került, mert az egy főre eső GDP-jük közelített a nemzeti átlaghoz.

A második periódust tovább bontva a csatlakozás előtti és utáni szakaszra, az egy főre jutó GDP tekintetében a regionális adatok szórása az EU-csatlakozás utáni periódusban nőtt 1979–85-höz viszonyítva, vagyis a különbségek valamelyest nőttek (azzal együtt, hogy az egy főre jutó GDP is emelkedett mindegyik régióban).³⁴ Ez annak tudható be, hogy az integrációból a fejlesztési segélyeket tekintve ugyan nem, de mind a kereskedelmi kapcsolatokat tekintve, mind a külföldi beruházás terén a már amúgy is fejlett három régió, Katalónia, Madrid és Navarra profitált a leginkább. E három régió kivül még a Baleáriszigetek, Baszkföld, La Rioja és Aragón GDP/fő-je volt az átlagos érték felett. 1993 és 1995 között a leggazdagabb és legszegényebb régió (Baleárok és Extremadura) különbsége 67 százalékponttól 81 százalékpontra nőtt, aminek az 1992–93-as recesszió az oka (ez a turizmust nem érintette). A GDP-növekedést, a regionális fejlődést tekintve két „húzó” régió alakult ki, és erősödött meg az európai integráció során: a mediterrán öv (a szigetek, Andalú-

²⁸ Martin

²⁹ European Commission

³⁰ A migráció országok között feltételezhetően kisebb, mint országon belül, illetve a kereskedelmi akadályok még mindig nagyobbak az országok között, mint azokon belül, s mindez az agglomerációk, a regionális specializáció, a koncentráció felé hat, ami következtében egyes régiók nagyon gyorsan fejlődnek, míg mások lemaradnak. Lásd Martin.

³¹ European Commission, p. 7.

³² Ezt nevezik általában „szigma” konvergenciának a szórás jele nyomán.

³³ Raymond–Greciano, 1996 és 1999.

³⁴ Parellada

zia, Valencia) és az Ebro völgyének tengelye (Katalónia, Aragón, La Rioja, Navarra). Extremadura és Galícia 1998-ig sem tudta igazán behozni fejlettségi lemaradást (15. táblázat).

15. táblázat
A regionális fejlődés egyes mutatói

	GDP/fő, EU=100		Munkanélküliség, %	
	1986	1998	1987	1999
Norte	51,1	66,0	4,9	4,7
Centro	41,7	65,0	5,5	2,4
LVT	79,2	94,9	9,7	6,1
Alentejo	37,1	66,8	11,9	6,7
Algarve	44,4	76,1	3,1*	3,7
Acores	39,9	52,0	3,7	3,7
Madeira	40,2	57,5	4,5	3,4
<i>Portugália</i>	<i>55,1</i>	<i>75,3</i>	<i>7,0</i>	<i>4,7</i>
Galícia	55,0	64,2	13,4	16,8
Asturias	70,4	72,4	19,7	18,2
Cantabria	67,0	76,3	18,8	15,7
Pais Vasco	89,5	99,1	23,2	14,7
Navarra	84,8	106,2	15,1	8,5
La Rioja	83,3	93,2	13,2	7,1
Aragón	75,9	88,1	12,7	9,5
Madrid	85,9	110,2	16,3	13,3
Castilla-L	65,0	74,2	17,6	15,6
Castilla-M	54,5	67,0	15,1	15,6
Extremadura	44,2	50,2	25,9	25,5
Cataluna	82,3	100,4	21,8	10,8
Valencia	70,9	77,2	20,1	14,3
Baleares	90,4	99,5	13,4	7,2
Andalucia	52,8	57,2	31,1	26,8
Murcia	67,3	67,2	21,4	14,4
Ceuta-Melilla	63,6	67,0	na.	25,5
Canarias	69,3	77,1	25,5	14,4
<i>Spanyolország</i>	<i>69,8</i>	<i>81,1</i>	<i>20,8</i>	<i>16,1</i>

Megjegyzés: *1989-es adat

Forrás: European Commission: Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the EU. Brussels, 1999, p. 238; Second Report on Economic and Social Cohesion, Brussels, 2001, p. 70.

A konvergencia mérésének másik módja a regionális GDP/fő növekedésének az előző szinthez való viszonyítása. A konvergencia feltételeként itt negatív korrelációnak kell fennállni, vagyis ott kell a leginkább nőnie az egy főre eső GDP-nek, ahol annak szintje előzőleg alacsony volt.³⁵ A spanyol esetben ez a folya-

mat be is igazolható,³⁶ a legnagyobb mértékben a legszegényebb Extremadura és Andalúzia egy főre eső GDP-je nőtt 1955 és 1991 között.

Ugyanakkor, ha csak a regionális GDP fejlődését nézzük (nem elosztva a regionális népességgel), ez a korreláció már nem áll fenn, ami arra utal, hogy az egy főre eső GDP konvergenciája nem annyira a szegényebb régiók gazdasági szerepének növekedése, mint inkább a lakosság csökkenése (migráció) miatt következett be. Mivel a jelentős belső migrációs folyamatok a hetvenes évek végéig zajlottak le Spanyolországban, feltételezhetően ez volt a „kiegyenlítő mechanizmus”, a konvergencia egyik fő oka. A fogadó régiók a gazdag régiók (Madrid, Katalónia, Valencia) voltak, a kibocsátó régiók pedig elsősorban a szegényebb Extremadura, Kasztília La Mancha és Andalúzia. A migrációs folyamatok gyengülése a 70-es évek végétől párhuzamos a konvergencia lassulásával. Mindazonáltal az ok-okozati viszony bizonyos mértékben kölcsönös, hiszen a regionális egy főre eső GDP alakulása nem csak következménye, hanem oka is a munkaerő vándorlásának. A belső migráció visszaesésének legfőbb oka a munkanélküliség szintjének drasztikus megemelkedése volt, aminek következtében más régiókban is nehezebbé vált munkát találni.³⁷

Portugáliában a régiók között mind a szigma, mind a béta konvergencia megfigyelhető a csatlakozás időpontjától. Elemzések szerint a közlekedés és a telekommunikációs infrastruktúra fejlődése ehhez pozitívan járult hozzá.³⁸ Ezen felül a foglalkoztatási ráta növekedése volt a konvergencia hajtóereje, mert a termelékenység stagnált. Jelentős szerepe van tehát a munkaerőpiac rugalmasságának.

A 15. táblázatból kitűnik, hogy a GDP/fő adatokat tekintve Alentejo, Algarve

³⁶ Raymond–Greciano, 1996.

³⁷ Az utóbbi húsz-harminc évben nemcsak a spanyol gazdaságban mentek végbe jelentős változások, hanem a társadalomban és az értékrendszerben is. A konvergencia, a fejlett európai országokhoz való közelítés ezen a téren talán jobban megfigyelhető, illetve gyorsabb, mint a gazdaságban. Lásd Élterő.

³⁸ Pontes

³⁵ A korrelációs együttható nyomán ennek béta konvergencia a neve.

és az Azori szigetek hatalmas előrelépést tudnak felmutatni a vizsgált időszakban. A többi régió is számottevően fejlődött. A munkanélküliség minden régióban csökkent.

sokkal kiegészülve. Az infrastrukturális projektekben a nemzeti részvétel mértéke igen magas volt, 50-60%-ot is elért. A saját erőfeszítések tehát előfeltételei a segélyek jótékony hasznosulásának.

ZÁRSZÓ

* * * * *

A két ibériai ország csatlakozása nyomán 1986-tól a területi egyenlőtlenségek jelentősen nőttek az Európai Unióban. Ezért az unió regionális gazdasági fejlődést, kohéziót szolgáló politikája is megerősödött az utóbbi két évtizedben, és e célra rendelkezésre bocsátott pénzeszközei bővültek. A helyzet legnagyobb haszonélvezője – Görögország és Írország mellett – Spanyolország és Portugália volt.

Az EU-források vitathatatlanul hozzájárultak az ibériai országok gazdasági növekedéséhez, fejlődéséhez. Ennek útja elsősorban az infrastruktúra fejlesztése, valamint – kisebb mértékben – az oktatás, a humán erőforrások támogatása volt. A megvalósított beruházások a közvetlen munkahelyteremtés mellett olyan további gazdasági hatásokkal jártak, amelyek összegződve, együttesen javították a két ország gazdasági-társadalmi helyzetét, közelítve azt a fejlettebb EU-tagállamokéhoz.

Ugyanakkor az országokon belül a regionális fejlettségbeli különbségek megmaradtak. Spanyolországban a nemzeti szintű fejlődést a korábban is gazdagabb régiók gyors fejlődése „húzta”, de a legszegényebb régiók a támogatások és növekedés ellenére is hasonlóan távol állnak a gazdag területektől, mint korábban. A kisebb területű Portugáliában ment végbe a régiók között is konvergencia, vagyis a legszegényebb részek felzárkózása kimutatható.

A két országnak megítélt strukturális támogatások mintegy 85%-át fel is használták, ami más tagállamokhoz viszonyítva jó arány. A juttatások regionális szinten pozitív módon érvényesültek. Mindezek a pozitív hatások azonban nem csupán az EU támogatásainak, hanem az azokkal egybekapcsolt nemzeti hozzájárulásnak is köszönhető. Ez nem csak a központi költségvetés, hanem az állami vállalatok ráfordításait is jelenti, magánberuházá-

REFERENCIÁK

- Barta, Gy. (1999): Portugália területfejlesztési rendszere. = *Bővítés és a nemzeti regionális politikák változása*. Európai Tükör: Műhelytanulmányok, Miniszterelnöki Hivatal Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Budapest.
- Demendy, N. (2000): *Portugália Regionális Politikája az Európai Unióban*. BKÁE Nemzetközi Kapcsolatok Szak, Európa Tanulmányok Főszakirány, Szakdolgozat.
- Éltető, A. (1996): Spanyolország modernizációja az 1980-as és 1990-es években. *Külgazdaság*, Vol. 40. No. 12. pp. 47–66.
- European Commission (2001): *Second Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels.
- Herce, J.A. (1995): La política regional comunitaria: un intento de sistematización de sus efectos en el caso español. *Papeles de Economía Española*, No. 64. pp. 54–65.
- Horváth, Gy. (szerk. 2001): *Az Európai Unió strukturális politikájának szabályozása*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs.
- Kengyel Á. (1999): Regionális politika. = *Európai kislexikon*. Aula. Budapest. p. 322.
- Martin, P. (1998): Regional Policies, Growth and Geography in Europe. *The World Economy*, Vol. 21. No. 6. pp. 757–774.
- Mota I. – Vitorino N. – Reis R. (1996): *Regional Adjustment in Portugal in the 1980's. Lessons for Poland*. Warsaw, pp. 48–52.
- Muszbek, N. (1999): *Útban a régiók felé?* Szakdolgozat. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem.
- Parellada, M. (1993): Distribución territorial de la renta. = Delgado (szerk.): *Lecciones de Economía Española*, Editorial Civitas, Madrid, pp. 359–372.
- Pontes, J. P. (2000): *Sources of Convergence in the European Union – the Case of Portugal*. Working Paper of the Instituto Superior de Economía e Gestao.
- Raymond, J. L. – Greciano, B. G. (1996): Distribución regional de la renta y los movimientos migratorios. *Papeles de Economía Española*, No. 67. pp. 185–202.
- Raymond, J. L. – Greciano, B. G. (1999): Las disparidades regionales y la hipótesis de convergencia: una revisión. *Papeles de Economía Española*, No. 80. pp. 2–18.