
KITEKINTŐ

TERÜLETI EGYENLŐTLENSÉGEK EURÓPÁBAN. A BŐVÍTÉS MINT A KOHÉZIÓ PRÓBÁJA

(Territorial Inequalities in Europe Cohesion to the Test
of Enlargement)

MARIE-CLAUDE MAUREL¹

Kulcsszavak:

Európai Unió bővítés területi egyenlőtlenségek kohézió

A terjeszkedés az európai kontinens területi újraformálásához vezetett. A régi és új tagországok között fennálló tartós fejlettségbeli különbség veszélyeztetheti a gazdasági és társadalmi kohézió-politikát.

A cikk megvizsgál néhány következményt a megnövekedett Európa térbeli szerkezetének szemszögéből: a belső és külső határoknál megjelenő gazdasági egyenlőtlenség, a központ–periféria viszonylagos stabilitása, valamint a területi jövedelemegyenlőtlenségek.

Az európai integrációs folyamat következményeképpen nemzeti szinten számíthatunk gazdasági konvergenciára csakúgy, mint Kelet-Közép Európán belüli megnövekedett területi különbségekre. A fővárosi régiók és a nyugati határregiónak a versenyképesség vezetői, amíg a régi ipari központok és a vidéki keleti perifériák ki vannak téve a gyenge gazdasági növekedésnek és a munkanélküliségnek.

Gazdasági konvergencia vagy szétartás, társadalmi integráció vagy kizárás? Az európai kohéziós politika úgy tűnik, vízvázlasztóhoz érkezett.

Bevezetés

2004 májusában az Európai Unió térképe jelentősen megváltozott. A bővítés az európai kontinens átformálásához vezetett; ami nem csupán geopolitikai hatásokkal bír, hanem jelentős gazdasági és szociális szerepet is tulajdonítanak neki. A tíz új tagország csatlakozása a Közösség területét 22,5%-al, a lakosság számát 19,4%-al növelte meg, a GDP azonban csak 4,5%-al emelkedett. A rendelkezésre álló adatok megmutatják a régi tagországok (EU 15) és a 2004-ben csatlakozott országok életszínvonalának eltérését; a 2004-ben csatlakozott országokban az egy lakosra jutó érték 2,5-szer elmarad a régi tagországok mögött. Ez nagy kihívást jelent a gazdasági és szociális kohézió területén a megnövekedett Európában. A 2004-es bővítést – a Közös Piac 1957. évi alapítása óta az ötödiket – követő gazdasági különbségek növekedése önmagában nem új a Közösség számára. Az első bővítések azokat az országokat érintették, melyek gazdasági fejlettségi szintje a csatlakozásuk időpontjában a közösségi átlag alatt volt. Ezek a gazdasági különbségek tették fontossá egy olyan szolidáris politika bevezetését a tagországok körében, mely lehetőséget ad a strukturális egyenlőtlenségek csökkentésére. Ez az európai újjáépítési politika egyik

eredeti dimenziója, mely a gazdasági és szociális kohéziós politika segítségével képes figyelemmel követni a változások liberalizálódását.

Az Európai Unió keleti terjeszkedése okozza a mély és komplex területi változásokat. A gazdasági és szociális különbségek jelentős hatást gyakorolnak a megnövekedett Unió (EU 25) területén. Ez a tény felveti egy új kohéziós politika kialakításának kérdését. Ha a gazdasági prosperitás terén fennálló különbségek elkülönítik egymástól a régi és az újonnan csatlakozott tagországokat, a fejlődésben lemaradt területek előrehaladása érdekében a tagországoknak kölcsönösen lépéseket kell tenniük. Ez leginkább a megnövelt pénzügyi segítségnyújtásban nyilvánul meg, ami feszültségforrás lehet a tagországok között a 2007–2013-as periódusra vonatkozó pénzügyi források elosztásakor. Nem a költségvetési probléma az egyetlen olyan szempont, amelyet figyelembe kell venni az olyan politikai döntések meghozatalánál, melyek hatással vannak a kohéziós politika jövőjére.

Jelen tanulmány célja megvilágítani a lehetséges veszélyeket, valamint a felvázolt helyzet következményeit: kezdve az európai kontinens gazdasági egyenlőtlenségeinek megállapításával és a megnövekedett Európa területi egyenlőtlenségének növekedésének bemutatásával. Az új tagállamok csatlakozása miatti területi dinamikák kedveznek majd a gazdasági konvergenciának anélkül, hogy gyöngytenék a szociális és területi kohéziót? Hogyan tudja majd az Unió összhangba hozni a versenyképességi előírásokat és a kohéziós problémákat, illetve milyen áron fogadja el a megújult szolidaritás kihívását?

A megnövekedett Európa területi újrendezése

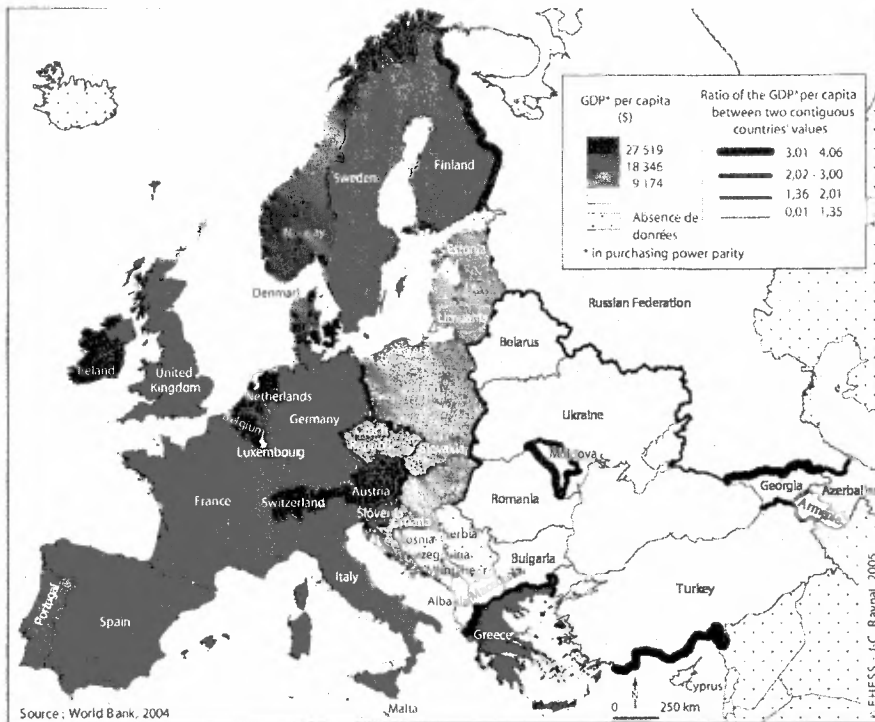
Gazdasági egyenlőtlenségek

Az európai tér változatos és heterogén terület, melynek oka többek között a történelem során a hatalmi befolyások gyakori váltása. A területek jellegét meghatározó különbségeket nem lehet egyértelműen egyenlőtlenségnek tekinteni. Mindezek a tények egy olyan összehasonlító megközelítés megszületését tették lehetővé, mely világossá teszi a már elvégzett megfigyelések eredményeit. A különbségeket területi vonatkozásukban határozzák meg. Ha megváltoztatjuk egy térbeli eloszlás megfigyelésének a fókuszpontját, megváltozik annak struktúrája, és heterogénebbé válik, amint növekszik az elemzés mértéke. Ez leginkább többlépcsős területi elemzés készítésénél fontos; nemzetközi, nemzeti, regionális és helyi szintek egyidejű elemzésénél. Fontos megemlíteni azonban, hogy ezek a szintek egy politikai-közigazgatási területi felosztás eredményei. Jelen tanulmány arra törekszik, hogy különböző területi viszonylatban szemlélje a gazdasági és szociális különbségeket, mely viszonylatok különösen fontosak az Unió számára a területi különbségek csökkentésében és a belső kohézió erősítésében. A megfigyelés nem korlátozódhat le a megnövekedett Unió (EU25) területére, mivel két újabb ország (Románia és Bulgária) csatlakozott 2007-ben, két másik országgal pedig megindultak a csatlakozási tárgyalások 2005-ben (Horvátország és Törökország), és mivel néhány ország

valószínűleg felkérést kap majd az Unió „szomszédos országává” válásra. Az európai kontinensen ezek a területi dinamika meghatározó elemei.

A gazdasági fejlődés területén mutatkozó fő kontrasztok megmutatására készítettek egy elemzést az egy főre jutó GDP alapján – vásárlóerő paritáson, dollárban –. Egyszerre vették figyelembe az országok gazdasági mutatóját és a két szomszédos ország értékei közötti különbséget. A szomszédos országok között csak a legerősebb értékeket tartották meg és vizsgálták a határszéli területek tekintetében. A gazdasági egyenlőtlenséget – az európai térdarabolódás legerősebb szereplőjét – így határai mentén jelenítették meg.

1. ÁBRA
Gazdasági fejlettségi törések
(Economic Discontinuities)



Forrás: World Bank 2004.

Az így keletkezett kép megkövetel néhány hozzáfűznievalót. Ebben a viszonylatban fennmarad egy egységesen fejlett kép Nyugat-Európa gazdaságáról, ami Kelet-Európa és Oroszország felé haladva folyamatosan gyengül, pihenőt tartva Közép-Európában és a Balkánon. Meg kell jegyezni, hogy a legmagasabb érték Norvégié és Svájcé, azé a két országé, akik nem szeretnének belépni az Unióba. Az EU 15-ök mellett néhány periferikus tagország, Spanyolország, Portugália és Görögország – a

4 kohéziós államból 3 – még mindig gyengébb fejlettségi szintet mutat, míg Írország az egy főre jutó értékeivel csatlakozott a vezető csoporthoz.

A legszembetűnőbb adatok azonban a gazdasági egyenlőtlenségre vonatkoznak. A legjelentősebb különbségek a következő országok között figyelhetők meg: Finnország – 1995 óta EU tag – és Oroszország között – az egy főre jutó GDP aránya egy beszámoló szerint 1:3,2 –; valamint összehasonlító szinten mutatja meg a Németország és Lengyelország, Csehország; az Ausztria és Szlovákia, Magyarország, Csehország és a Görögország és Albánia, Törökország, Bulgária közötti különbségeket. Meg kell jegyezni, hogy ezek a különbségek megegyeznek a Vasfüggöny korában tapasztaltakkal. Németország – a fal ledöntése után nem sokkal bekövetkezett – újraegyesítése nem vonta maga után az országban található belső (társadalmi-gazdasági) határok eltűnését.

Egy második, nagyon erős különbségeket határoló vonal az új, közép-európai és balti EU tagállamok keleti (Fehéroroszország, Ukrajna, Moldova) és déli (Balkán) szomszédságában jelenik meg. Abszolút értéken az egy főre jutó értékbeli különbségek jóval nagyobbak, mint Nyugat- és Közép-Európa között, habár az egy főre jutó GDP aránya egy beszámoló szerint 1:2 (Lengyelország és Ukrajna között), míg Magyarország vagy Szlovákia, valamint Ukrajna között, ahol ez a különbség több mint 2,5-szeres.

Így a nyolc közép-európai és balti 2004-ben csatlakozott EU tagállam átmeneti helyzetben találja magát az EU 15-ök külső határa (ami 2004 májusa óta belső határrá vált) és az EU 25-ök új keleti határai között. A nagy kiterjedésű gazdasági egyenlőtlenségek körülzárják a volt szocialista blokkot, legalább annyira nyugatról, mint keletről. Ez a térbeli eloszlás megszilárdítani látszik azt, amit az ellenséges politikai rendszerek eredményeztek az elmúlt évtizedekben; az európai gazdasági tér struktúrája többnyire megmaradt. Az Unió belső és külső határai mentén megfigyelhető, hasonlóan jelentős fejlettségbeli különbségek ráirányítják a figyelmet ezekre az egyenlőtlenségekre; melyek idő- és funkcióbeli, valamint a határok igazgatási módjával kapcsolatos egyenlőtlenségek.

A területi növekedés csökkentette az EU belső határainak funkcióit. A határok állapota folyamatosan javul, és az új tagok is csatlakoznak a schengen-i megállapodáshoz. A Közös Piac területén végbemenő integráció megváltoztatja a forgalmi és kereskedelmi feltételeket a tagországok között. A szomszédos országok határainak átjárhatósága egyre növekszik. Eközben a létező gazdasági különbségek nem tűnnek el, és továbbra is konzerválják a jelentős fejlődésbeli különbségeket (GDP, bérek, életszínvonal stb.). A munkaerő, javak és tőke ellentétes irányú mozgásával ezek a különbségek hasznosíthatóakká válnak. Ezek közül néhány hozzájárul a határ menti térségekben megfigyelhető feszültség erősítéséhez, mely időről időre – hosszabb vagy rövidebb távon – erősíti a konvergenciát. Az így működő területek újraminősítése – amikor azok átjárhatóvá válnak – kiegészítő funkciókkal látja azt el, támogatva az integrációt és a gazdasági versenyképességük erősítését.

Ezek a változások az EU külső határainak kiterjesztéséből is erednek, melyek pillanatnyilag Közép-Európa és Európa balti részének keleti határán helyezkednek el.

Ez a változás a stratégiai és katonai funkciók megerősítését, a javak áramlásának kontrollját és a migráció fokozott ellenőrzését vonja maga után. Költséges változások árán sikerült eltávolítani a kommunista rendszerek maradványait, melynek eredményeképpen a közép- és balti európai államok jelentős gazdasági fejlődést értek el a kilencvenes évek közepe óta, azokhoz a keletebbre fekvő országokhoz képest, ahol a reformokat lassították vagy megakadályozták az elégedetlenkedések. Az ex-kommunista blokk országokban a rendszerváltás folyamata egyenlőtlenül zajlott le, ahol a gyengülésért felelős legfontosabb tényező az egyenlőtlen gazdasági helyzet volt. Az EU keleti határain megjelenő gazdasági különbségek potenciális törésvonalat képeznek az európai kontinensen.

A területi különbségek csökkenésében meghatározó szereppel bír az EU belső határainak szerepváltozása és átjárhatósága, valamint a külső határok változása. A külső és belső határok mentén végbemenő mechanizmusok megjelenésének elméletét felelevenítendő: a területi gyarapodás maga után vonja a határ menti területeken megjelenő konvergenciát, míg a kontroll megerősítése eltérést nem eredményez. Ha rövid és hosszú távon megfigyelhetőek hasonló hatások, a közép-európai területek belső kohézióját fenyegethetik az ellentétes hatások. Magyarország példáján megfigyelhető – melynek nyugati határai a virágzó gazdaságú Ausztriával szomszédosak, keleti határain a tönkretett gazdaságú Ukrajnával, délen Szerbiával szomszédos –, mely különbségek hatnak a magyar térre.

A nyugati, keleti és délkeleti határok mentén a javuló átjárhatóság és a korlátozások csökkentése olyan folyamatok, melyek nagyban kihatnak a régiók fejlődésére. Az új (2004-es csatlakozással kialakult új határok) tagországok keleti határai mentén fekvő területek potenciális feszültségóvatot képeznek.

Centrum/periféria egyenlőtlenség

A folyamatos növekedés olyan földrajzi jelleget ölt, amely az EU területi növekedésén túl a területi fejlődési irányokban is változást jelent. A déli és északi terjeszkedés után az EU kelet felé tekint. Ez mennyiben változtatja meg a területi egyenlőtlenségeket?

Az új gyártók és fogyasztók egy kb. 450 millió lakosú piacra való belépése a termelés és értékesítés újraszervezésével jár együtt. A konkurencia színrelépésével a közös piac progresszív realizálása aktív tényezőjévé válik a területi újrendezésnek (úgy a régi, mint az új tagországokban). Egy kereskedelmi szempontból nyitott európai térben az újrakonfiguráció pozitív területi változásokat, relatív közelségi és távolsági játszmákat, és a területek gazdasági és társadalmi közti interakciót eredményez. Az átalakulások felvázolásához – melyek alapja a területi növekedés – megpróbáljuk megbecsülni azok területi egyenlőtlenségekre és különbségekre kifejtett hatását.

Az Európai Unió területi struktúrája a centrum–periféria modell felidézésével sematizálható. A lakosság koncentrációja, a gazdagság, a globális gazdasági funkciók polarizációja és a kommunikációs infrastruktúra egy központi területen tűnik meghatározónak. A „Pentagon” nevű – mivel a formája egy sokszöget ír le, melynek

csúcsai London, Párizs, München, Milánó és Hamburg irányába mutatnak – központi terület népsűrűsége, elérhetősége és attraktivitása szempontjából kiemelkedő. Az európai integráció nyugaton elősegítette a városok fejlődését, a versenyképesség erősödését és a nagyvárosok vonzerejének növekedését.

Ezen központi terület polaritása sietette a terjeszkedést csakúgy, mint az előzőeket. A kisebb népsűrűségű és gyengébb GDP/fő eredményt mutató területekre – melyek aztán később integrálódtak – vonatkozóan ez éppúgy igaz; mint a későbbiekben a déli peremtől az északiig, most pedig a keletiig. Az EU 15-ök területén a lakosság 41%-a koncentrálódik a teljes terület 18%-át kitevő területre, mely terület a GDP 49%-át állítja elő. A 27 tagúvá bővülés gyengítette a lakossági (32%) és a gazdasági (46,5%) súlypontot egy, az összterület alig 14%-át kitevő centrumra. Gazdasági és térbeli vonatkozásban az EU központja még sokáig domináns marad.

Más mutatók kihangsúlyozzák egy olyan területi stratégia hatásait, melyet egy centrum–periféria modell alapján alakítottak ki. A potenciális elérhetőségi indexeket tartalmazó térkép – különböző közlekedési módokkal – európai régiók viszonylatában számolva (NUTS 3 szinten) megerősíti az említett területi eloszlást. Egy olyan központi tér körül, mely jól ellátott és elérhető, – Liverpooltól Londonig, az Egyesült Királyságtól az észak-olaszországi Milánóig tart, magába foglalja a Benelux államokat, a Rajna–vidéki tengelyt úgy, mint Berlint és Párizst – az elérhetőségi index gyorsan csökken a periféria területei felé haladva. A nagy városi agglomerációk – Dublin, Madrid, Barcelona, Róma, Nápoly, Tessaloniki, Athén, Koppenhága, Malmö, Göteborg – azonban jól elérhetőek (többnyire a nemzetközi repülőtereknek köszönhetően). Portugália, Spanyolország, Írország, Skócia, Svédország, Finnország, Dél-Olaszország és Görögország régiói többségének elérhetősége az európai átlag alatt van. Igaz mindez az újonnan csatlakozott országokra – a fővárosok régiói kivételt képeznek (mindenhol a repülőterek miatt). Meg kell jegyezni, hogy a tagországok hajlamosak a régivel azonos térbeli struktúrát létrehozni az elérhetőség érdekében, előnyben részesítik a központokat a perifériákhoz képest.

Regionális egyenlőtlenségek a megnövekedett Unió területén

A regionális egyenlőtlenségek kiterjedését és azok fejlődését az Európai Bizottság folyamatosan figyeli, és rendszeresen közzé teszi a gazdasági és szociális kohéziós eredményeket, melyekben a bővítés előtti és utáni beszámolóiban közzétett adatokra támaszkodik. A megnövekedett Európa területére ható egyenlőtlenségek elemzése problémákat vet fel.

A területi egyenlőtlenségeket relatív időtartamban mérik, melyek erősen függenek az őket generáló területi kontextustól, ami őket létrehozza. Ugyanaz az indikátor használatos a fejlődésben megkésített régiók (1. célkitűzés) javára a választhatósági küszöb stabilizálása érdekében. Ez olyan régiókra vonatkozik, ahol az egy főre jutó GDP a közösségi átlag 75%-a alatt van.

A második szakasról szóló beszámoló nyilvánvalóvá tette, hogy az EU 15-ök területén elindult a különbségek kiegyenlítésének folyamata. „Nagyon tisztán látható

a különbség Spanyolország, Görögország és Portugália között, ahol az egy főre jutó GDP a közösségi átlag 67–82%-a között van, míg a többi tagországban megegyezik azzal, vagy meg is haladja a közösségi átlagot.” Az erős konvergenciának köszönhetően a három ország és a többi EU tag között a különbség a harmadával ugyan csökkent, de a felzárkóztatás hosszú folyamat. Az 1988–1999-es periódusban a régiók közötti gazdasági különbségek csökkentek, de kisebb mértékben, mint az országok közöttiek. A szélsőséges helyzetekben a kontraszt nagyon fontos. A régiók 10%-a, ahol a legmagasabb a GDP (60%-kal az átlag fölött) a központi területhez tartozik (korábban definiálva), míg a lista alján lévő területek (GDP 40%-kal az átlag alatt) a következők: görög régiók, a francia tengerentúli területek, néhány portugál régió és Dél-Olaszország. A tagállamokon belüli regionális különbségek erősek és tartósak, különösen Olaszország, Németország (ahol 1999-ben az átlag 65–70%-át érték el), Spanyolország és Portugália esetében. Az összehasonlító konklúziókat a szociális kohézió (foglalkoztatottsági és munkanélküliségi ráta) indikátorainak elemzéséből vonták le. Általában a jelentős fejlődés az EU15-ök területén ment végbe, a különbségek csökkenésében nyilvánultak meg, ami a gazdasági és szociális kohéziós politika eredményessége mellett tanúskodik. Ezek a tanulságok nagyon fontosak a terjeszkedést követő időszakban, mivel a megnövekedett területi különbségek egy kiterjedtebb, kevésbé gazdag és nagyon heterogén területet érintenek.

A Második Kohéziós Jelentés felveti a területi különbségek megduplázódásának lehetőségét, és vizsgálja azt a 27 tagúra növekedett Európai Unióban. Az egy főre jutó GDP aránya a leggazdagabb (10%) és a legszegényebb (10%) régiók között közel a duplájára növekedett (2,4-ről 5,3-ra). A 12 tagjelölt ország (2004. május 1-jén és 2007. január 1-jén csatlakozottak) felvétele a relatív bevétel szerkezetének és szintjének megváltoztatására szólít fel azoknak a régióknak az esetében, ahol nagyon alacsony az egy főre jutó GDP.

A két ország (Bulgária és Románia) 2007-es csatlakozásának halogatásával (ahol az egy főre jutó GDP a közösségi átlag 25%-a), az EU az egymást gyorsan követő terjeszkedések kohéziós politikára gyakorolt hatását mutatta meg. Ez több szabályozást jelent, de nem kizárólag az új tagállamokra vonatkozóan.

A Harmadik Kohéziós Jelentés, melyet a nagy bővítés előestéjén publikáltak, megerősíti az EU-n belüli területi különbségek növekedését. Ezek alapján a jelentés három csoportot képez a tagállamokból: a felső csoportba 12 régió tartozik, ahol a GDP a közösségi átlag fölött van, a középső csoportba tartozik Spanyolország, Portugália, Görögország, Ciprus, Szlovénia, Csehország és Málta, a harmadik csoportba pedig a többi új tagország. A régiók közötti különbségek egyre mélyülnek. Egyre nő azon lakosok száma, akik olyan régióban élnek, ahol a GDP a közösségi átlag 75%-a alatt van. Ez 73 millió fő az EU15-ök területén (a teljes lakosság 19%-a), 123 millió fő az EU25-ök területén (a lakosság 27%-a) és 153 millió fő az EU27-ek területén (a teljes lakosság 32%-a). Az említett lakosság kétharmada az új tagállamok területén él.

Az egy főre jutó GDP átlagos értékének csökkenésével, a 15-ről 25 tagországra való növekedés felelős egy olyan statisztikai hatásért, ami minden területi egység relatív pozícióját megváltoztatja. Néhány régió ebből profitált – különösen Dél-Európában –, mivel átlépte a 75%-os felső határt az EU 25 tagúra való bővülésével. A jövőben a kedvezményezett helyzetüket meg kell szüntetni. Ennek a statisztikai hatásnak a következménye körülbelül 14 régióra és 19 millió lakosra vonatkozik. A tét nagyon fontos, különösen a kohéziós országok (Spanyolország, Portugália, Görögország) számára, de Németország és az Egyesült Királyság számára is, ahol szintén vannak érintett területek.

Ha a gazdasági különbségeket nem tudják megbecsülni, a változásuk ijesztő politikai ítéleteket von majd magával a Strukturális Alapok újraelosztásánál. A szegényebb Közép-, és Kelet-Európa felé való terjeszkedés a különbségek újrakonfigurációjával jár, ami a Strukturális Alapok újrakiegyenlítését kell, hogy jelentse közép-, és hosszú távon egyaránt; ha az Unió hűséges akar maradni a szolidaritási alapelvéhez. Ezek a legfontosabb összetevői a 2006 utáni kohéziós politikáról szóló vitának.

Az új tagállamok és a kohézió kihívása

A közép-európai és balti államok integrációja kihívások elé állítja az európai kohéziót. A gazdasági, szociális és területi dimenziók, mint az európai politika kulcsfogalmi, kölcsönhatásban állnak egymással. Nagy a kockázat, látva, hogy a gazdasági különbségek szociális különbségekké válnak, lehetőséget adván a szociális kirekesztésre és területi szétdarabolásra. Itt az idő, hogy megakadályozzuk a negatív hatásokat.

Először a gazdasági növekedés dinamikáját elemezzük, az államok és régiók szintjén lévő modalitás és konvergencia körülményeinek feltárása céljából. Másodszor kimutatjuk, hogy a munkapiacra érzékelhető regionális mozgási pályákon tapasztalható eltérés nem elhanyagolható kockázatot eredményez: néhány terület és társadalmi réteg tartós leszakadását.

Gazdasági konvergencia és európai integráció

A nyolc közép-európai és balti ország csatlakozása (2004) újra felveti a gazdasági felzárkóztatás kérdését. Az egy főre jutó GDP tekintetében ezek az új tagok sokkal nagyobb lemaradásban vannak, mint a déliek a csatlakozás idején. Az egy főre jutó különbségek jelentősek nemzeti szinten, de még inkább regionális viszonylatban. Szlovákia megközelíti az EU25-ök átlagának 75%-át, míg Lettország, Litvánia és Észtország esetében ez az arány 36,6%, 40,8% és 42,3% az EU átlaghoz viszonyítva. Románia és Bulgária még ennél is nagyobb lemaradást produkál. A nemzeti szint alatti különbségek sokkal erősebbek, mint az érintett országok között létezőek. Lengyelországban, Magyarországon és Szlovákiában az Unió keleti határán fekvő legszegényebb régiók az európai átlag 31–37%-át érik csupán el. Ha a regionális különbségeket európai szinten mérik, azokat országos szinten is meg lehet tenni.

A már elkészült ábrázolások figyelembe veszik a területi szinteket, melyek sokkal jobban kifejezik a konkrét szituációt.

Az EU25-ökhöz viszonyított fejlettségre a nyugat–keleti lejtő rányomja a bélyegét. A közép-európai országok legmagasabb egy főre jutó GDP értékei a nyugati területeken találhatóak és kelet felé csökkennek. Egyedül a fővárosok régiói érnek el magasabb szintet (az indexek: 148–Prága, 111–Pozsony, 89–Budapest), megzavarva a nyugat–keleti fokozatos csökkenést.

Lengyelországban és Magyarországon a regionális ellentétek sokkal erőteljesebbek, mint Csehországban vagy Szlovákiában. Ezekben az országokban a gazdasági jólét mutatója tanúsítja, hogy a gazdasági fejlettség egyrészt a külföldi befektetők számára vonzó, a fővárosi és a nagyvárosok régióiban (Poznan, Katiwice, Wroclaw, Gdansk) polarizálódik, másrészt pedig az EU határai mellett fekvő régiókban (Dél-nyugat-Csehország, Nyugat-Dunántúl, Nyugat-Szlovákia). Mindenestre Nyugat-Pomeránia és Lengyelország Lubusz régiója, Északnyugat-Csehország, a keleti német tartományok három határos régiója nincsenek összehasonlítható helyzetben.

A tagjelölt országokban a növekedés a kilencvenes évek közepétől indult útnak és a GDP növekedése az 1994–2001-es időszakban állandósult évi 4%-ban (Harmadik Jelentés). Bulgária és főleg Románia kivételével a tagjelölt országok régióinak többségében az egy főre jutó GDP úgy tűnt, gyorsabban növekszik, mint a kohéziós országok régióiban. Minden tagjelölt országban a GDP növekedésében nyújtott legjobb teljesítményt (1995–2001) a fővárosok régiói érték el, már ekkor hozzájárulva a területi egyenlőtlenségek erősítéséhez. A piacgazdasággá való átalakulás segítette a különböző tevékenységek polarizálódását. A növekedési modell az agglomerációs externáliákon és a hatékonyságon alapszik. A régiók adaptációs készsége az új versenyelőnyök irányában különösen differenciálódik. A transznacionális vállalatok az olyan tényezőket veszik figyelembe, mint megközelíthetőség és a piacokhoz való közelség, a munkaerő ára, minősége, képzettsége stb. Ebben a megnövekedett európai térben a munkamegosztás folyamatát a transznacionális vállalatok szervezik, akik ebben a tevékenységük racionalizálásának lehetőségét látják. Az implementációs stratégiáikban a közvetlen külföldi befektetők előnyben részesítik a komparatív előnyök szempontjából leginkább pozícionált helyeket.

A csatlakozó országok esetében ez a folyamat strukturálisan különböző gazdaságokban ment végbe; olyanokban, amelyek már véghezvittek egy munkapiaci átalakítást. Az elindított újrastrukturálás a munkapiac gyengülését vonta maga után. A tagjelölt országokban a munkapiac a gazdaság gyenge pontja maradt. Gyenge alkalmazási ráta jellemzi, mely az Európai Tanács által 2005-re kitűzött 67%-os céltől (2001. március) elmarad.

Ez főleg azokra a területekre jellemző, melyeket elért a munkanélküliség és továbbra is meghatározó maradt. Az új tagországokban a munkanélküliségi ráta 2003-ban elérte a 14,5%-ot (szemben az EU 15-ök 8,1%-val), nagy különbséget mutatván e tekintetben az országok és régiók között. A tíz legmagasabb munkanélküliségi rátával küszködő európai régió közül öt Lengyelországban és egy Szlovákiában helyezkedik el. Összevetve a szorult költségvetési helyzettel, a poszt-

kommunista kormányok szakítottak a szolidaritási szociális politikájukkal. Ezen tettükkel igazolták a munkanélküliség gyenge mértékű kártalanítását, a közszolgáltatásokra fordított kevés figyelmet. Áttérve a gazdasági liberalizmusra, ezek az országok olyan szociális modellek felé fordultak, melyeket a nagy nemzetközi szervezetek (Nemzetközi Monetáris Alap, Világbank) ajánlottak. A gazdasági konvergencia célja annyira megelőzte a szociális kohézióét, hogy az új tagok társadalmi nagyon egyenlőtlenül fejlődtek. A nemzeti szintű területi egyensúlyban bekövetkezett változások megítéléséhez figyelembe kell venni a regionális eltéréseket és azok munkaerőpiacra kifejtett hatásait.

A regionális mozgási pályák eltérése

Négy különböző regionális munkaerőpiaci mozgási pályatípust lehet megkülönböztetni. Az első kettőnél jelentős dinamizmus figyelhető meg (nagyvárosok és nyugati régiók), míg a másik két típus (régii ipari területek és vidéki perifériák) krízis helyzetben van vagy hanyatlik, folyamatosan romló foglalkoztatottsági eredményt produkálva.

A teljesítmény a nagyvárosok esetében a legjobb. Összekapcsolják a döntéspólus, a nagy ipari központ és az ütőkártyáik (elérhetőség, attraktivitás, felvevőképesség) funkcióit. A közép-európai fővárosok – a nagy közlekedési folyosókon való fekvésük és nemzetközi repülőtereik miatt – jól megközelíthetőek. Jó belépési pontot jelentenek a nemzetközi piacokra, olyat, ahová a külföldi befektetők terjeszkedni szeretnének. A nagyvárosoknak sok előnye van: a munkaerő mennyisége és minősége (magasan képzett munkaerő), K+F lehetőségek koncentrációja, valamint olyan intézmények közelsége, melyek minimálisra csökkentik a piacra jutás költségét. A nagyvárosok a kulcsponthai a külföldi befektetések fogadásának, a multinacionális vállalatok szociális bázisai biztosítása mellett a know-how-k és az innováció vektorok szétterjedésének. Az átalakulás évtizedében a fővárosok régióinak teljesítménye volt a legjobb: a szolgáltatási szektorban a foglalkoztatottság jelentős növekedése, jól képzett munkaerő és magasabb bérek, pozitív vándorlási mérleg és jóval az országos átlag alatt lévő munkanélküliségi ráta.

Elmondható, hogy az új tagok nyugati régióiban kedvezőek a munkapiaci feltételek. Az EU15-ök határának relatív közelsége és a munkaerőbeli árkülönbszet megerősítette a határ menti kereskedelmi forgalmat (kiskereskedelem, turizmus) és a delokalizációt. Ezeket a régiókat a közvetlen külföldi befektetők elsőként választották ki, hogy bevezethessék az ipari és a szolgáltatási tevékenységeiket. Ezekben a helyeken manapság a munkaerőstruktúra eléggé változatos, a többségét az ipar és a szolgáltatói szektor biztosítja. A munkanélküliségi ráta 20% fölött van Lengyelország három nyugati határ menti régiójában, ami leginkább a 25 év alatti fiatalokat sújtja (1:2 arányban). Lengyelország azon nyugati régióiban, ahol a természetes szaporulat és a vándorlási egyenleg pozitív, a helyzet az ellenkezője a fent említettnek.

A harmadik típusú mozgási pálya azokra a régi ipari régiókra vonatkozik, melyeket komolyan érintett az átalakulás. Az ipari munkaerő túlsúlya, a hagyományos

iparágakban a nyersanyagok (vas, vegyészet) jelentős túlsúlya, az új technológiák és a gyenge termelékenység radikális újrastrukturálásra szólítottak fel. Az 1990-es évek vége óta az ipari régiókban mély és tartós krízis figyelhető meg, melyet részlegbezárások és emelkedő munkanélküliség kísértek. Minden olyan régió, ahol a nehézipar dominált, nehézségekbe ütközött. Figyelembe véve a környezet folyamatos hanyatlását, nem sikerült új munkalehetőségeket teremteni és új tevékenységeket a régióba vonzani. A magas munkanélküliségi ráta (különösen a tartós munkanélküliség) megnehezíti az alulkvalifikált munkaerő reintegrálását. Lengyelországban, Nyugat-Sziléziában és Sziléziában, Csehországban, Csehország északnyugati és északkeleti részén és Észak-Magyarországon figyelhetjük meg a demográfiai és gazdasági hanyatlás nyomait.

A mozgási pályák utolsó típusa egyenként sorra veszi azokat a rurális perifériákat, melyek strukturális hátrányai azért is nagyobbak, mivel a fejlett Európa keleti határain helyezkednek el. A korán urbanizálódó és iparosodó Csehország kivételével a közép-európai országokban a vidéki jelleg nagy arányban jelen van: Magyarországon a lakosság 35%-a, Lengyelországban 38%-a él vidéken, Szlovákiában ez az arány 42%. Ezek az arányok elérhetik és meghaladhatják az 50%-ot délkelet Lengyelországban és Szlovákia nyugati részén. Ehhez még hozzájárul az agrárnépesség magas aránya, melyet a szocialista rendszer urbanizációjának nem sikerült megszüntetnie. Ezek a területek elszenvedték az előző évtized strukturális változtatásainak elbizonytalanító hatásait.

Ha egy vidékies területen konzerválódik a mezőgazdaság túlnyomó szerepe, akkor az adott terület egyre kevésbé lesz meghatározó a munkaerő és a bevételek terén. A „de-agrárosodás” (a vidékies területeken a mezőgazdaság szerepének csökkentése) a közép-európai területek, a szociális peremre szorulás egyik összetevője (fekete munka, bevétel csökkenés, elszegényedés, elszigetelődés és szociális normahiány). Ha a mezőgazdasági munkaerő nagy számban csökkenne a magyar Alföldön és Szlovákiában, viszonzásul Lengyelország keleti területein a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya 30% fölé ugrana. A létfenntartó funkcióval rendelkező családi gazdaságok fenntartása, és a fiatalok időszakos vagy végleges kivándorlása azt mutatják, hogy nem Lengyelország keleten fekvő régióiban a legmagasabb a munkanélküliségi ráta. Egy idő után a falvak elnéptelentése tűnt az egyetlen kiútnak a fiatalok számára. A gazdasági tevékenységek bővülésének lehetőségei korlátozottak: új gazdasági tevékenységek bevezetése a kis- és középvállalatok formájában, a mezővárosokban és kisvárosokban történő szolgáltatásfejlesztés, a falusi turizmus, melynek fejlődését visszafogja a rossz elérhetőség, infrastrukturális elmaradottság, a vidéki fiatalok gyenge szervezettsége.

Az ellentétes mozgási pályák hozzájárulnak azoknak a területi egyenlőtlenségeknek a kiemeléséhez, melyek megduplázzák a nagy szociális egyenlőtlenségeket. Ezen összefüggéseknek az a célja, hogy kiválasszák a nyertes régiókat, míg mások vesztesek maradnak. A vesztes régiókban a kizárás folyamata a társadalmi rétegek többségére hatással volt, beleértve azon keleti perifériák munkanélküliségét, akik nem alkalmasak átvállalni más ágazatra. Az új tagországok társadalmi erősen egyen-

lőtlenné váltak, és a területek elvesztették homogenitásukat. Mindegyik országban a gazdasági különbségek és a szociális egyenlőtlenségek közti kapcsolatot tekintik a fő veszélynek, ami a szociális és területi kohéziót fenyegeti. Ez felveti a helyzet megoldására alkalmas területfejlesztési politikák gyakorlati alkalmasságának szükségességét a létező különbségek csökkentése érdekében; a közszolgáltatások elérhetővé tételével, az alap infrastruktúra és a minimum szociális igazságosság biztosításával.

Konklúzió: Milyen kohéziós politikát kellene követnie a területi egyenlőtlenségek Európájának?

A növekedés területi tétjei következtében az európai kohéziós politika történelmének fordulópontjához érkezett. Az Európai Bizottság által közzétett Harmadik Jelentés a Gazdasági és Szociális Kohézióról hangsúlyozza a regionális fejlesztések előnyös hatásait az EU15-ök területén belül létező különbségek csökkentésére. A Bizottság kéri a tagországoktól kohéziós politikájuk felépítésének újragondolását, prioritásaik újrafogalmazását és implementálási rendszerük reformálását. Az összefüggő előterjesztések és érvek eredményre vezetnek-e majd? Egy megreformált kohéziós politika és jelentős szolidáris politika elismerésével és követésével mik lehetnek az Unió kilátásai és ezek hatásai a 2007–2013-as időszakra?

A megnövekedett Európában a centrum–periféria struktúra eléggé stabilnak tűnik. A legalább négy évtizednyi gazdasági és szociális fejlődés eredménye mindez. A „Pentagon” alakzatban megfogalmazott központi térből eredeztethető a kereskedelmi kapitalizmus, ami az innovációs kapacitásából kvázi folyamatosan tudott erőt meríteni. A 20. század ötvenes éveitől motor szerepet játszott az európai szerkezetben, ami ennek a területnek a központiságára támaszkodva felépítette a Közös Piac, majd a CEE gazdasági hatalmát. Az egymást követő bővítések megnyerték az egyre távolabb lévő perifériákat, melyek integrációját jobban irányították, mint a struktúrájukat és a teljesítményüket, ezzel lemaradást okozva a fejlettségben. Az Unió alapító tagjai, mivel összeköti őket a történelmi tapasztalat és a hasonló politikai érdek, döntő szerepet játszottak a szolidaritási célú közösségi újjáépítés sikerében. A kedvezményezett országokkal létrejött szinergia megerősítette a gazdasági és a politikai kapcsolatokat is. A 12 tagország részvétele a gazdasági és monetáris Unióban, köztük a négy kohéziós országgal – adja erre a bizonyítékot.

Az új perifériák Unióba való belépése – melyek fejlődésben való lemaradása jelentős – felveti a szociális–gazdasági felzárkóztatás speciális kérdését. A kohéziós országokban sikerrel megvalósított eseményeket az újonnan csatlakozott országokban be lehet-e vezetni? A kohéziós politika követése és annak kiterjesztése megkívánja a Strukturális Alapok megerősítését és az elosztás újragondolását a fontosság sorrendjében (az új tagországokhoz megy a Strukturális Alapok juttatásainak közel 52%-a). Az 1988-ban bevezetett politikai elosztás megváltozott a Strukturális Alapok reformjához képest. Több hozzájáruló országban gazdasági növekedés figyelhető meg, melynek okai inkább strukturálisak, mintsem konjunkturálisak. A 25 tagúvá válás következtében, ami a politikai döntések kapacitását láthatóan csök-

kentette, elvesztették a politikai befolyásukat. Az európai koncepció – mely a politikai integráción alapszik – kisebbségivé változott. Az új tagországokat egy olyan Unió képével biztatták, ahol a gazdasági integráció, a hatékonyság és a kevésbé intézményesített szabad kereskedelmi zóna helytálló fogalmak. Ahol az Unióról szőtt képek különböznek egymástól, az újraelosztási politikával kapcsolatos elképzelések összeütközhetnek. Nagy a kockázata annak, hogy a nagy európai terv nem más csupán, mint egy különböző gyorsaságú területekkel teli Európán belüli transzfer.

Másrészt a megfigyelt területi különbségek csökkentésére vagy inkább elmélyítésére hívja fel a figyelmet. Konvergencia vagy divergencia? Integráció vagy marginalizáció? Miként dől el, hogy a két lehetőség közül melyiket választják majd? Két elemzési lehetőséget kell számba venni: a területi különbségek nagyságát és a felzárkóztatás hatásait, melyek különböző területi viszonylatban ellenkezőképpen nyilvánulnak meg. A gazdasági integrációt általában úgy tekintik, mint egy, a konvergenciát és a növekedést elősegítő folyamatot. Az empirikus elemzések ezeket a tendenciákat jóval komplexebbnek mutatják. A megfigyelt konvergencia – a kohéziós országokban, és ez javasolt az új tagországokban is – a regionális egyenlőtlenségek elmélyülését követően kerül előtérbe. Az integráció erősíti a legjobban pozícionált régiók (az új tagok esetében a nyugati és a fővárosi régiók) profitorientált tevékenységének polarizálását, mely pozitív hatást fejt ki a nemzetgazdaságok növekedési rátájára. A periféria országainak felzárkóztatása hatással van a nemzeti szint alatti területeken lévő különbségek előnyé fordítására. Az empirikus elemzések többségéből az következik, hogy egy gyorsabban végbemenő konvergencia az, amit véghez kellene vinni. Ilyen körülmények között lehetséges-e még olyan kohéziós politikát legitimálni, ami követni tudja a regionális különbségek csökkentését, mint első célkitűzést?

Jegyzet

¹ Directrice d'études; EHESS, Paris.

Irodalom

- Bachtler, J.–Downes R.–Gorzela G. (2000) *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*. Aldershot, Ashgate.
- Commission européenne (2001) *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires, deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale*. 1. Office des publications officielles des Communautés européennes. Luxembourg.
- Commission européenne (2003) *Régions: Annuaire statistique 2003*. Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Commission européenne (2004) *Un nouveau partenariat pour la cohésion convergence compétitivité coopération Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*. <http://europa.eu.int>.
- Drevet, J.F. (2004) *L'élargissement de l'Union européenne, Jusqu'où?* L'Harmattan, Paris.
- Dupuch, S.–Jennequin, H.–Mouhoud El M. (2004) Les incidences de l'élargissement de l'UE sur la géographie économique européenne: les tendances de la spécialisation, – Chavance B. (ed.) *Les incertitudes du grand élargissement, L'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*. L'Harmattan, Paris. 67–90. o.

- EIB Papers (2000) „What diagnosis for Europe's ailing regions?” – Regional development in Europe: An assessment of policy strategies. Volume 5, n°1.
- EIB Papers (2000) „A survey of socio-economic disparities between the regions of the EU” in Regional convergence in Europe. Theory and empirical evidence. 5.
- ESPON (European Spatial Planning Observation Network) <http://www.espon.eu/>
- Fayolle, J. (2003) *Acquis social, acquis communautaire? La solidarité à l'épreuve de l'élargissement, Problèmes économiques.* 9–13. o.
- Gaubert, N. (2004) Quelle politique de cohésion dans une Europe élargie? Pouvoirs locaux. 61. (<http://www.espacestemp.net/document/613.html>)
- Grasland, C. (2004) Les inégalités régionales dans une Europe élargie. – Chavance B. (szerk.) *Les incertitudes du grand élargissement, L'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne.*, L'Harmattan, Paris. 181–216. o.
- Heiderich, M. (2003) Regional inequalities in the enlarged Europe. *Journal of European Social Policy.* 4. 313–333. o.
- Komornicki, T. (2001) Changes in the role and permeability of Polish borders. – *Geographia Polonica.* 1. 77–100. o.
- Lepesant, G. (1998) *Géopolitique des frontières orientales de l'Allemagne. Les implications de l'élargissement de l'Union européenne.* L'Harmattan, Paris.
- Lepesant, G. (2004) Les marges orientales de l'Union européenne à 25. *Le courrier des pays de l'Est.* 1042. 4–19. o.
- Maurel, M.C. (2003) Trajectoires post-socialistes et recomposition des territoires en Europe centrale. – Forest M. – Mink G. (ed.) *Post-communisme: les sciences sociales à l'épreuve.* CEFRES, Prague. 39–53. o.
- Maurel, M. C. (2004) L'élargissement à l'Est: une nouvelle donne pour l'Union européenne. *Annales de géographie.* 636. 115–123. o.
- Maurel, M.C. (2004) Différenciation et reconfiguration des territoires en Europe centrale. *Annales de géographie.* 636. 124–144. o.
- Maurel, M.C. (2004) Les enjeux des mutations des territoires ruraux : l'improbable convergence vers un modèle agricole européen. – Chavance B. (ed.) *Les incertitudes du grand élargissement. L'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne.* L'Harmattan, Paris. 147–180. o.
- Revue géographique de l'Est, Etats et frontières en Europe centrale et orientale,* 4/décembre. 1998.
- Revue géographique de l'Est.* (2003) Permanences et mutations spatiales dans la Hongrie en transition. 1–2. o.
- Riou, S. (2003) Géographie, croissance et politique de cohésion en Europe. *Revue française d'économie.* 3.