

KONKLÚZIÓK

Jacques Delors lelkesítő korszakában, de még közvetlenül az ezredforduló után is a kohéziós politika uniószerre attraktív és reményeket keltő szakpolitikának számított. Közösségi finanszírozásból látványosan épültek az autópályák, vasutak, szennyvíztisztítóművek és egyetemi campusok Írországtól Spanyolországon át Görögorszáig. A „Régiók Európája” gondolatnak nem csak tudományos művek és konferenciák ezreit szentelték, de még a hétköznapi médiába is betört a felzárkózás tematikája, illetve annak lehetősége, hogy a tagállamokat fokozatosan felváltják a kisebb területi egységek, a régiók az uniós döntéshozatalban. A közvéleményt komolyan foglalkoztatta a „glokalizáció” jelensége, amikor a gyengülő nemzeti identitás helyébe nem csak a természetes módon kialakuló globális lép, hanem némileg nem várt módon a lokális (városi, tartományi) hagyományokba és közösségi hovatartozásba is jobban belekapaszkodik az emberek többsége.

A 2008 utáni Nagy Recesszióval és az eurozóna válságával háttérbe szorult a kohéziós politika. Egyrészt pont az a dél-európai és atlanti periféria került történelmi léptékű válságba, akik kései csatlakozásuk után elméletileg a kohéziós politika nyolcvanas és kilencvenes évekbeli sikerét voltak hivatottak bizonyítani. Másrészt az is egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a keleti új tagországok GDP-ben mért felzárkózása sem hozta meg az ott élők számára meggyőző módon a felzárkózás érzetét. Nem csak a halálozások és elveszületések nettója maradt negatív, de az elvándorlás is egyre erősödőben van, jelentős feszültségeket keltve ezzel az északi és nyugati célországokban. Hiába beszélnek uniós tisztségviselők az Európai Szociális Modellről, azt csak északi és nyugati tagállamokban érzékelik a polgárok. Ugyanez a helyzet az unió 2010-től 2020-ra kitolt perspektívájú versenyképességi stratégiával. Míg a skandináv államok sorra a világ legversenyképesebbjei között szerepelnek, a tagállamok többsége immáron évtizedes megszorításokkal tizedeli a saját versenyképességét megalapozó állami alrendszerek finanszírozását. Az unió kohéziója érezhetően megropant.

Jól érzékelt ez a folyamatot a Regionális Politikáért felelős Főigazgatóság is, amikor a 2014 utáni pénzügyi perspektíva vitáját jó előre előkészítve felkérte Fabio Barcát a kohéziós politika újragondolására. Nem egyszerűen arról volt szó, hogy egy újabb hét éves ciklus szabályozását kell parametrikus finomhangolással beállítani az előző tapasztalataira építve, hanem arról, hogy paradigmátikusán kell újragondolni a kohéziós politika szerepét, célját az uniós konstrukció egészébe, főáramába jobban visszavezetve és megjelenítve azt. Ezen kívül vissza kellett adni a némileg megkopott hitet abban, hogy ez a politika ténylegesen érdemben hozzájárul a támogatott térségek felzárkozásához, és nem pedig egy túlszabályozott pénznyelő. Ez sem volt könnyű feladat, hiszen ahogy láttuk, empirikus bizonyítékunk a kohéziós politika hozzáadott értékére nincs. A összefoglaló ökonometria elemzések irodalma inkonklúzív. A tagállami közvélemények érdeklődése talán pont ennek következtében a mélyebb szocioökonómiai hatások helyett a nettó befizetői pozícióra, az abszorpció volumenére és a korrupciós mellékhatásokra fókuszált. Egy ilyen elvárásrendszer pedig óhatatlanul elsekélyesít egy szakpolitikát.

De Barca jól mérte fel azt is, hogy a feladat még ezen is túlmutat. Ahogy jelentésében bemutatja, azt már a nyolcvanas évek végén felismerték, hogy az európai integráció egységes piaci versenyére épülő főárama a fejletlenebb térségekre jóval kedvezőtlenebb hatással lesz, mint a több évszázados előnnyel bíró fejletlenebbekre. A kohéziós politika megerősödésében pont ez a felismerés játszott szerepet. Ahogy Barca nem győzi hangsúlyozni, a szegényebb tagállamokban és perifériális régiókban pontosan az uniós transzferekből finanszírozott fejlesztések biztosították az Unió legitimitását. Még inkább igazgá vált ez az eurozóna kondicionalitásának érvényesülésekor, amikor a fiskális konzervativizmus imperatívusza a fejlesztési és jóléti funkciók visszavágására szorította a tagállamokat.

A 2014 utáni kohéziós politika újbóli kitalálása tehát óriási felelősséget jelentett. Barca a regionális politikai policy stratégiák addig megszokott szakpolitikai nyelvezete helyett arra törekedett, hogy a szűk szakmai közönségen kívül az unió egésze számára készítse elő a vitát, azaz hogy a kohézió kerüljön vissza az integrációs narratívák főáramába. Ez a tagállamokat bezárkózásra készítő válság és az eurózóna élet-halál harcának közepén ambiciózus célkitűzés volt.

Barca jó érzékkel ismerte fel, hogy a nemzetközi politikai gazdaságtan irodalmát kell becsatornáznia a kohéziós vitába ahhoz, hogy sikeresen újrakontextualizálja azt. A feladat az volt, hogy a visszaerősödő szektorális megközelítéssel szemben be a regionális szemlélet bizonyíthassa *hatékonyágát*. Ahogy Barca hangsúlyozza, a „területileg vak” fejlesztéspolitika nem azt jelenti, hogy nem favorizálunk térségeket, hanem azt, hogy ez a prioritizálás átláthatatlan és számonkérhetetlen. Minden valószínűség szerint a legfejlettebb európai és nemzeti erőközpontok cirkulárisan kumulatív erősödéséhez vezetne, azaz szocioökónómiaiilag és ökológiaiilag fenntarthatatlan hiperagglomerizációhoz. A helybázisú fejlesztéspolitika, azaz a térségek inherens potenciáljának participációra épülő, konszenzuskereső kiaknázása azonban annak ellenére nem egyszerű feladat, hogy a kohéziós politika már több ciklus óta ennek facilitálására törekszik. Az intézményi közgazdaságtan megállapításai azonban arra mutatnak rá, hogy a létező intézményrendszert ténylegesen domináló helyi eliteknek, lobbysoportoknak sokkal inkább érdeke az intanszparens járadékvadászat, mint a közjavak fejlesztése vagy a Pareto-optimális közösségi beruházás participatív kormányzása. Erre a problémára természetesen logikus reakció a közösségi választás elmélete által sugallt egyik lehetséges irány, tudniillik az állam és az újraelosztás leépítése. Nyersen fogalmazva: ha megfigyelhető és kimutatható az állami kudarc, nyilvánvalóan kisebb újraelosztás és minimális állam mellett kevesebbet lehet ellopni. Ez azonban nem más, mint recept a perifériális térségek teljes leszakadására és az unió végletes legitimációvesztésére. A fejletlenebb térségekben ugyanis újraelosztás és állami fejlesztőpolitika nélkül nincs meg a potenciál a felzárkózásra, de nem egyszer általában véve a fejlődésre sem.

A másik járható út az extraktív kormányzás inklúzívrá váltása, a foglyul ejtett és predátor állam felszabadítása annak érdekében, hogy a fejlesztési források redisztributív mechanizmusai és a közjavak segítsék és ne visszatartsák az egyént a képességei kibontakoztatásában, a térségek humánerőforrás állománya növekedjen és ne leépüljön, a gazdasági rendszer pedig fokozatosan álljon át egy fenntartható pályára. Azaz itt Barca ismét csak az elmúlt évtizedek politikai gazdaságtani irodalmára épít, amikor a *méltányosság* és a *fenntarthatóság* alapelveit igyekszik a rendszer kimeneti elvárásává tenni.

Barca meggyőződése szerint az Európai Unió jelenlegi architektúrája és kompetencia megosztása lehetővé teszi az uniós közösségi szint külső kondicionalitását a régiók belső potenciáljának helybázisú felszabadításában. Sőt, tulajdonképpen azt sejteti, a jelenlegi architektúra csak ezt teszi lehetővé (a közösségiesítést és a nyílt koordinációt nem), illetve hogy csak az unió képes ennek a helybázisú megközelítésnek az alkalmazására. Hogy mi az, ami miatt a megelőző időszakban nem érvényesült az alapelv? Barca szerint hiányzott a megközelítés explicitté tétele, a stratégiai gondolkodás, a Bizottság munkatársainak szakképzettsége, a megfelelő indkátorrendszer, a jó gyakorlatok példatára. A felsorolásból látszik, hogy Barca alapvetően az uniós kormányzás szabályozási kérdését látja a sikeres kohéziós politika feltételének.

Mindez azonban meglehetősen ellentmondásos reflexió egy olyan vitában, ahol a kohéziós politika eddigi problémái okaként – helyesen – a fejlesztendő térségek belső politikai gazdaságtani antagonizmusait találja meg. Amennyiben megváltoznak az Unió szabályozásának fent említett elemei, milyen garancia van arra, hogy a fejlesztendő térségekben megvalósul a helybázisú szakpolitika? Ha az elitek eddig az extraktív forrásfelhasználásra törekedtek, ezután miért tennének másképp? Ha a kohéziós fejlesztési

források által megcélzott állami alrendszerek működése eddig alulfinanszírozott volt az euró fiskális szabályrendszeréből adódóan, most mitől lesz képesebb az érdemi abszorpcióra? Ezeket a tulajdonképpen a jelentés által saját magának feltett kérdéseket sem a Barca jelentés, sem pedig a 2014 utáni szabályozás nem válaszolja meg.

A helybázisú fejlesztést elősegíteni képes külső kondicionalitás kikényszeríthetőséget feltételez. Azonban a jelenlegi uniós kompetencialeosztásban nincs garانتálva. A közösségi politikák bizottsági koordinációja a gyakorlatban sokkal közelebb áll a nyílt koordinációhoz, mint azt Barca vagy maga a Bizottság kész elismerni. Ennek számtalan oka van: 1.) a forrásdependencia a Bizottság által kezelt költségvetésnél a tagállamok irányába, 2.) a Bizottság személyi függése a Tanácstól, 3.) a Tanács és ezen keresztül a tagállamok vétőjoga közösségi szint érdemi megerősítésében 4.) a Heil által feltárt eredménycentrikus mechanizmus, amely szerint a Bizottság nem állhat ellent hosszan a tagállamnak, hiszen a szakpolitikának „haladnia kell”.

Mindebből adódóan a Bizottság által érvényesíthető kondicionalitás rendkívül gyenge. Ennek legegységértelműbb bizonyítéka maga a Barca jelentés kiindulópontja. Ha a helybázisú fejlesztéspolitika valóban csak azokban a Skandináv országokban volt képes érvényre jutni, ahol ennek amúgy is belső okokból hagyománya van, máshol pedig általános problémát jelent a participatív, konszenzuserősítő, fenntartható fejlesztéspolitika, akkor miért valsóultak meg mégis periódusról periódusra a tagállamokban Nemzeti Fejlesztési Tervek és Referenciakeretek százalai? Amennyiben létezik érdemi szankcionálására a tagállam vagy a régió együtt nem működésének, akkor miért nem láttuk ezt szinte soha életbe lépni, ha a Barca által leírt politikai gazdaságtani jellegzetességek olyan általánosak?

A legkézenfekvőbb válasz az, hogy a bizottsági kondicionalitás kompetencia szempontból rendkívül gyenge, és még ezeket a gyenge kompetenciákat sem mindig hajlandó a Bizottság érvényesíteni.

Ahogy bemutattuk, Magyarország mint új tagállam példája ebből a szempontból rendkívül instruktív. A helybázisú fejlesztéspolitikának teljességgel ellentmondó módon extrém centralizált fejlesztéspolitikát valósít meg, participatív érdekharmónizáció nélkül. A többszintű kormányzás csíráiban meglévő intézményrendszerét leépítette. Ezen kívül tartalmilag is ellentmondásba került az unió közös stratégiáival. Az Európai Foglalkoztatási Stratégia humán befektetési filozófiával szembemelve a közmunkán keresztül kívánja enyhíteni a foglalkoztatás problémáit. Az EU2020 Versenyképességi Stratégiájával szembemelve leépíti a tudásalapú társadalomhoz szükséges humánerőforrás újratermelési rendszert. Az unió közös fenntarthatósági stratégiájával szembemelve pedig a megújuló energia és az energia függetlenség elveivel szembemelve az egyetlen forrástól való fosszilis-nukleáris függést erősíti. A közösségi szintű kondicionalitásnak nincs érdemi ráhatása minderre.

Kötetünkben bemutattuk, hogy a fejlődésgazdaságtan és a nemzetközi politikai gazdaságtan rendkívül sokfajta megközelítést tár elénk az országok és térségek fejletlenségének magyarázatára. Ennek egyik része a nemzetközi interdependenciákban keresi a fejletlenség okait. Ezen szerzők szerint az elmaradottság nem a nemzetközi gazdasági rendtől független, hanem annak eredménye. Korunkban egyszerre van jelen a nyers gazdasági érdekérvényesítésre alapozó *realizmus* a nemzetközi kapcsolatokban, illetve a kooperatív szabályozásban hívó idealizmus. Az Európai Unió az utóbbira példa, ezért sokan készpénznek veszik, hogy az unió benevolens multilateralizmusa olyan semleges keretrendszert teremt, melyben csupán a tagállamokon és a szubnacionális kormányzás teljesítményén múlik, hogy egyes perifériális térségek hogyan teljesítenek, mennyiben képesek a felzárkózásra. Ez azonban nem minden szempontból van így. Ahogy olyannyira különböző szerzők munkáiból tudjuk, mint Piketty vagy Myrdal, az elvileg semleges szabályozás is kedvezhet annak, akinek kezdeti állapota előnyösebb. Más oldalról viszont a

szabályrendszere való ráhatás képessége is fontos. A média olyan gyakran prezentálja az uniót túlszabályozott, bürokratikus vízfejnek, hogy az átláthatatlan döntéshozatali mechanizmus dzsungel miatt az európai integráció híveiben is az a benyomás keletkezik, hogy a föderális Európa létrejött, Brüsszel pedig erős. Ez a gyakorlatban nincs így, a tagállami érdekérvényesítés, illetve a preventív és effektív vétó visszatartja a közösséget abban, hogy a kohézió esélyei valóban megteremtődjenek. Példa erre az adóverseny, az offshore-ral szembeni tétlenség, az eurozóna fundamentális hiányosságai és még sok-sok más aspektus is.

Természetesen ez nem menti fel a fejlesztendő területeket a lehetőségek rossz kihasználása alól. A foglyul ejtett állam, az extraktív elitek jelenléte azonban nem csak a kohéziós politikában, hanem az eladósodásban, a versenyképességi kudarcban, az eurozóna történetében és a pénzügyi szektor instabilitásában is benne van. Ez azonban politika gazdaságtani és nem szakpolitikai kérdés.