

Szilágyi István

Portugália és Spanyolország: kohéziós országok az Európai Unióban

Bevezetés

Az európai közösséget kezdettől fogva erős regionális egyenlőtlenségek és kiegyensúlyozatlanságok jellemzik. Ennek ellenére a Közös Piac létrehozásának és megszervezésének időszakában a középszintek fejlettségi különbségeiből adódó problémák mégsem kerültek az alapító atyák és a politikaformáló tényezők figyelmének középpontjába. Az Európai Közösség Római Alapszerződését aláíró hat ország közül csupán a Német Szövetségi Köztársaság volt föderális szerkezetű állam, s csupán Olaszország déli területei – a Mezzogiorno – szenvedtek a strukturális és a gazdasági elmaradottságtól.

Az EGK-t létesítő hat állam politikai vezetésének gondolatvilágát a gazdasági liberalizmus filozófiája és az önszabályozó, egységes piac megteremtésének szándéka hatotta át. A tagországok ennek ellenére féltékenyen őrizték nemzeti szuverenitásuk egységét, s a területfejlesztéssel, regionális kérdésekkel kapcsolatos problémákat a nemzeti gazdaságpolitikák keretein belül kívánták megoldani.

Rövidesen kiderült azonban, hogy a tagállamok közötti és az egyes tagállamokon belüli regionális fejlettségbeli különbségek és gazdasági egyenlőtlenségek jelentős mértékben veszélyeztetik az európai integrációs alapszerződésben kitűzött célokat és a versenysemlegesség napjainkban is alapértéknek tekintett eszméjét.

Az is egyértelművé vált, hogy a hatokat, a kilenceket, a tizeket, a tizenketteket tömörítő Európai Gazdasági Közösség majd az 1995-ös osztrák, finn, svéd csatlakozás után a tizenötök Európai Uniója is sokszínű képződmény, különböző térségeket, övezeteket, rendszereket, országokat Európa fogalmi köréhez kapcsoló konglomerátum. Sajátos *acquis communautaire*val rendelkező politikai és jogközösséget alkotó makro régió, amelyen belül jelentős politikai, gazdasági, szociális, kulturális, nyelvi és tradíciókban megnyilvánuló törésvonalak húzódnak.

Ugyanakkor már a Római Szerződésben is megfogalmazódott, hogy a nyugat-európai integráció nem képzelhető el a regionális különbségek mérséklése nélkül, hiszen a területi egységek közötti jelentős fejlődésbeli eltérések akadályozzák az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlását. Ezért a szervezet alapító dokumentuma három általános, 1957 óta érvényes célt határozott meg. A Szerződés 2. cikke hitet tett a gazdasági és szociális kohézió, valamint a tagállamok közötti szolidaritás eszméje, az egységes közös piac és egyenlő versenyfeltételek biztosítása, s végezetül a gazdasági és monetáris unió megteremtésének programja mellett.

A Római Szerződés még nem tartalmazott külön cikket a közösségi regionális politikáról. Az említett általános célok mellett azonban az alapító okirat preambulumban a területi különbségek és a kedvezőtlen adottságú területek elmaradottságának csökkentéséről és e cél szolgálatában álló két strukturális eszköz, a Mezőgazdasági Orientációs és Garanciális Alap, valamint a Szociális Alap létrehozásáról olvashatunk.

Mivel a *Római Szerződés megkötésekor* a hat alapító tagállam térstruktúrája viszonylag kiegyenlített volt, s minden tagállamnak megvolt a saját területfejlesztési politikája, *nem tűnt szükségesnek a közös regionális politika kialakítása*. Ezen álláspont átmeneti megszilárdulásában annak az akkoriban uralkodó felfogásnak is nagy szerepe volt, mely szerint a beindult gyors ütemű gazdasági fejlődés és az integrációs folyamatok a területek közötti fejlettségbeli különbségek kiegyenlítéséhez vezetnek.

Az 1960-as évek közepének eseményei azonban fokozatos szemléletváltásról tanúskodnak. 1974-ben sor került a gazdasági-szociális kohézió céljait szolgáló újabb strukturális politikai eszköz, az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozására. A hetvenes évek közepére az 1957-ben felállított Európai Szociális Alappal és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciális Alappal együtt immár három regionális politikát szolgáló pénzforrást mozgósíthattak a terület- és vidékfejlesztés céljaira.

A jelzett változások szorosan kapcsolódtak az Európai Gazdasági Közösség bővülési folyamatához. Először 1973-ban, Nagy-Britannia, Dánia és Írország csatlakozásával kerültek újabb elmaradott és strukturális nehézségekkel küszködő térségek az EGK-hoz, majd 1981-ben Görögország is a Közös Piac tagja lett.

Az Európai Közösség strukturális-kohéziós és regionális politikájának kidolgozásához a végső lökést az 1986-os spanyol és portugál csatlakozás adta. Az események felgyorsultak. Az 1979-es és 1984-es részleges átalakításokat az 1988-as, az 1993-as átfogó strukturális politikai reformok és az 1997 júliusában közzétett Agenda 2000 dokumentum 1999. márciusi Berlini Csúcsértekezleten történő elfogadása követték. A célok és prioritások meghatározásával, a megvalósításra szolgáló intézményrendszer és pénzeszközök felállításával és biztosításával sor került az európai integráció történetének egyik legnagyobb sikerét jelentő közösségi regionális szakpolitika kialakítására.¹ Ennek jegyében a közösségi statisztikai számbavétel és összehasonlítás szempontjából figyelembe vehető legfelső, úgynevezett *NUTS II. középszint* azon régiói, amelyekben az egy főre jutó GDP nem éri el az Unió átlagának 75%-át, elmaradott térségnek minősülnek és az 1.számú prioritás jegyében programfinanszírozás keretében közösségi pénzügyi támogatásban részesülnek. Ezek közé tartozik az öt kontinentális és a két szigeti portugál önkormányzati régió, valamint a spanyol autonóm tartományok nagy többsége. Az Európai Uniót létesítő 1992-es Maastrichti Egyezmény 1994-ben létrehozta a *Kohéziós Alapot*. Ennek infrastruktúra fejlesztésre és környezetvédelmi beruházásokra fordítható támogatásaiból azok az országok részesülhetnek, amelyek esetében az egy főre jutó GDP értéke nem éri el az EU átlag 90%-át. Ezek közé az úgynevezett "kohéziós országok" közé tartozik Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország. Az Európai Unió 2004. május elsejei bővítése után ezek számát növeli a nyolc csatlakozott kelet-közép-európai állam: Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia is.

Az Ibériai - félsziget két állama az uniós csatlakozás óta jelentős gazdasági fejlődést ért el, nemzeti érdekeit hatékonyan képviselte és érvényesítette. Portugália és Spanyolország továbbra is eltökélten ragaszkodik a gazdasági-szociális kohézió elvének és gyakorlatának közösségi érvényesítéséhez, ezen okból tehát az uniós döntéshozatal folyamatában Magyarország és az újonnan belépett kelet-közép-európai államok tapasztalatokban gazdag szövetségese - egyben versenytársa - lehet.

Tanulmányunk további részében ezért az Európai Unió strukturális és kohéziós politikájának Kelet-Közép-Európa és Magyarország számára hasznosítható portugál és spanyol tapasztalatait tekintjük át.

1. A spanyol példa

Két évtizeden át az Ibériai-félsziget nagyobbik országa jelentette a kelet-közép-európai rendszerváltó és az Európai Unióba törekvő politikai erők számára a *referencia*

¹ 1. Részletesen lásd: SZILÁGYI, István: Az Európai Unió regionális és strukturális-kohéziós politikája. In.: Gazdasági-szociális kohézió és strukturális politika az Európai Unióban. (Szerkesztette: Gergő Zsuzsanna és Szilágyi István) Veszprém, 2002. 57-81. o.

pontot. A huszadik század második felének egyik *kontinentális sikertörténetét produkáló Hispánia* több szempontból is magára vonta a nemzetközi politikai és szakmai közvélemény figyelmét.

1976 és 1982 között végbement a politikai átmenet és befejeződött a demokratikus rendszer belső és külső konszolidációja.² Spanyolország 1982-ben (majd 1986 májusában újratárgyalt feltételekkel és népszavazással megerősítve) a NATO, 1986. január elsejétől pedig az Európai Közösség tagja lett.

1976 és 1983 között a hispán történelemben példa nélkül álló decentralizációs és demokratizálódási folyamat zajlott le. 2002 végére kialakult az egységes jogállású *tizenhét önkormányzati közösségből álló, félföderális berendezkedésű*, autonómiák államának alkotmányos monarchia formájában stabilizálódott rendszere.³ A közjogi-politikai régiók (Comunidades Autónomas) egyben az Európai Unió NUTS II. szinttel kapcsolatos tervezési-statisztikai követelményeit is kielégítették.

Az európai integrációhoz történő *csatlakozás időpontjában* Spanyolországban az *egy főre jutó GDP a közösségi átlag 70%-án állt*. Az ország nagy része az Unió elmaradott térségei közé tartozott. A tizenhét autonóm tartományból tizenkettő igénybe vehette az 1. számú célcsoport strukturális támogatásait. Részesülhetett a Közösségi Kezdeményezések és a Kohéziós Alap pénzeszközeiből is. A madridi kormányzat az 1994 és 1999 közötti periódusban a Közösségi Támogatási Keret 24,1%-ához, a Kohéziós Alap 60%-ához, összességében mintegy 45,592 milliárd ECU-höz jutott.

A források eredményes felhasználása következtében 2004 végére az egy főre jutó GDP nagysága elérte az Uniós átlag 83%-át.

A 2000-2006 közötti időszakban azonban továbbra is tíz Autonóm Közösség tartozik az 1. sz. cél által támogatott elmaradott térségek közé. Extremadura a közösségi átlag 58%-án, Andalúzia 61%-án, Galícia 65%-án, Kasztília la Mancha 67%-án, Murcia 69%-án, Ceuta és Melilla 68%-án, Asztúria 72 %-án, Kasztília és Leon 76%-án, a Valenciái Közösség 79%-án, a *Kanári-szigetek* 78%-án áll. Ez utóbbi finanszírozását az 1992-es Maastrichti Egyezményben rögzített *ultraperiférikus jelleg*, a Valenciái Közösséget az eredményes spanyol érdekvégyesítés magyarázza. Az Unió átlag 80%-án álló Cantabria a kivezető szakasz (phasing out) keretén belül 2005 decemberéig ideiglenes támogatásban részesül.

A 2000-2006 közötti hét éves időszakban az Agenda 2000 elnevezésű reformcsomag 1999. március 24-25-i Berlini Csúcsértekezleten történt elfogadásának, illetve a határozott, elszánt és együttes portugál-spanyol fellépésnek köszönhetően Spanyolország abszolút értékben az 1994-1999-es periódusban kapott pénzeszközöknél nagyobb juttatásban, 56,205 milliárd euro közösségi támogatásban részesül. Ebből 43,087 milliárd eurót a Strukturális Alapok, 1,958 milliárd eurót a Közösségi Kezdeményezések, 495 millió eurót a vidékfejlesztés, 200 millió eurót a halászati eszközök önálló tételei, 11,16 milliárd eurót a Kohéziós Alapok juttatásai tesznek ki.

A Közösségi Támogatási Keretet a társfinanszírozás, valamint a belső területiális különbségeket csökkentő Területközi Kiegyenlítési Alap juttatásai teszik teljessé. *Spanyolország népességének 80%-a él a támogatott térségekben.*

A „Kohéziós Országokat” (Görögország, Portugália, Spanyolország és részben Írország) tehát igen *érzékenyen érinti az Unió ötödik, kelet-közép-európai bővítése*. Ezzel kapcsolatos kétségeiknek és várható nehézségeiknek nem csupán a már említett 1999. március

² Részletesen lásd: SZILÁGYI, István: Demokratikus átmenet és konszolidáció Spanyolországban. Napvilág Kiadó, Budapest, 1996.

³ Részletesen lásd: SZILÁGYI, István: Európa és a hispán világ. Veszprémi Egyetemi Kiadó, Veszprém, 1998. 105-179. o., valamint SZILÁGYI, István: A spanyol regionális politika változásai és az Európai Unió kapcsolatok. Európai Tükör Műhelytanulmányok 58. szám 173-195. o.

24-25-i Berlieni Csúcsértekezleten adtak hangot.⁴ *José María Aznar* akkori spanyol miniszterelnök „Regionális Politika és Bővítés”⁵ címen 2001 áprilisában *Memorandumot* is intézett a Közösséghez. A dokumentumban a kelet-közép-európai bővítés „statisztikai konvergencia hatására” hívta fel a figyelmet. Nevezetesen arra, hogy a tíz kelet-közép-európai ország (2004 májusa óta tudjuk, hogy a bővítés első köréből Bulgária és Románia kimaradt) Uniós csatlakozása 15%-kal csökkenti az integráció egy főre jutó GDP-jének átlagát. Ennek következtében csupán három spanyol NUTS II. szintű önkormányzati közösség (Extremadura, Andalúzia és Galícia) tartozna az 1. számú céllal érintett elmaradott térségek közé. Spanyolország számára ez elfogadhatatlan. A madridi kormány dokumentuma az összes körülmény mérlegelésének fontosságára hívta fel a figyelmet. Spanyolország támogatta és támogatja a keleti bővítést, azonban nem szeretne annak sem politikai, sem gazdasági szempontból egyik vesztese lenni.⁶

A finanszírozási és jogi problémák a csatlakozási tárgyalások lezárulásával a 2004-2006 közötti periódusban megoldódtak. Az Unió az újonnan belépő országokat 39milliárd 580 millió euro strukturális támogatásban részesítette. Ez ugyan jóval kevesebb, mint ami a tizenötök számára 1999-ben megállapított szabályozó rendszer alapján járna. Az aláírt Csatlakozási Egyezmény, valamint a csupán a 2000 -2006-os programozási időszak második felében megvalósult teljes jogú uniós tagság ezt a következményt vonta maga után. A 2007-2013-as tervezési időszak sarokszámainak és elosztási elveinek kialakításáról zajló további vitákra már a teljes jogú magyar tagság szakaszában kerül sor. A helyzet azonban meglehetősen bonyolult. 2004-ben már különböző forgatókönyvek is napvilágot láttak. Hollandia a nettó befizető országok érdekeit védve az Unió átlag 50%-nál húzná meg az elmaradottsági küszöb határát. A támogatási plafon ugyanakkor nem lehetne nagyobb az adott ország GDP-jének 4%-nál. A kohéziós célokra fordítandó összeg is lényegesen kisebb lenne a 2007-2013 közötti periódusban, mint a jelenleg futó költségvetési intervallumban. Ez Spanyolország számára a 2000-2006 -os időszak már említett 57 milliárd eurós támogatási összeg helyett 2007-2013-ra vonatkoztatva 19 milliárd eurót jelentene. Más elemzések különböző változatokban előterjesztett eltérő finanszírozási rendszert alkalmaznának az új és a régi tagok esetében.⁷

Ismét hangsúlyozzuk, – s erre a portugál eset tárgyalásánál még visszatérünk – hogy a gazdasági-szociális kohézió elvének fenntartásában érdekelt, a kohéziós ország csoport vezető hatalmának számító Spanyolország e kérdések megoldásában hazánk stratégiai szövetségese lehet.

A spanyol tapasztalatok ugyanakkor arra intenek, hogy le kell számolni a gyors felzárkózás illúziójával, s fel kell készülni az érdekérvényesítés sok esetben iszapbirkózásra emlékeztető formáira.

⁴ Részletesen lásd: SZILÁGYI, István: Spanyolország az európai integrációban – egy sikertörténet anatómiája. In.: A tizenötök Európai. (Szerkesztette: Kiss J. László) Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 361-423. o.

⁵ Memorandum. Política Regional y la Ampliación. Madrid, 2001.

⁶ Részletesen lásd: SZILÁGYI, István: Az Európai Unió " harmadik világ" politikája és a keleti bővítés. Comitatus, 2004. 7-8-sz. 7-22. o., valamint: SZILÁGYI, István: Spanyolország az európai integrációban - sikertörténet és közösségi szerepvállalás. In: A Huszonötök Európai. (Szerkesztette: Kiss J. László) Osiris Kiadó, Budapest, 2002 (megjelenés alatt)

⁷ Evaluación de Programas e Iniciativas Comunitarias: experiencias, nuevas orientaciones y buenas prácticas. Universidad Valladolid, Valladolid, 2003. 13-41. o.,

2. A portugál eset

2. 1. Portugál tapasztalatok – magyar nézőpontból

A Strukturális Alapok felhasználásának és hasznosításának portugál tapasztalatai hazánk számára több szempontból is különleges jelentőséggel bírnak.

Az ország fontosságát egyrészt földrajzi-demográfiai dimenziója adja. Portugália *Magyarországhoz hasonlóan kis ország*. Területe 92.082 km². Lakosainak száma 10 millió. Portugália, akárcsak Magyarország *decentralizált unitárius berendezkedésű homogén nemzetállamnak* tekinthető. Megkockáztathatjuk ez utóbbi kijelentést annak ellenére, hogy az elmúlt évtizedben a hajdani gyarmatbirodalomból származó, 1996 óta a luzitán nemzetközösséghez tartozó Angolából, Mozambikból, Bissau-Guineából, Saõ Tomé és Príncipeből, a Zöld-foki szigetekről, Brazíliából, valamint Indiából érkező bevándorlók tömege már egyre inkább multikulturális és többnemzetiségű jelleget kölcsönöz az országnak.

Portugália Görögországgal, Spanyolország tíz autonóm régiójával az öt német keleti tartománnyal és Franciaország tengerentúli megyéivel együtt *az Európai Unió elmaradott térségeihez tartozik*. Lisszabon az 1986 január elsejei EGK-csatlakozás időpontjában az akkori közösség GDP-ben mért átlagának 52%-át érte el. Magyarország esetében ez az érték 2004 második felében 51,4 %-ot mutat.

A kohéziós országok csoportjába tartozó Portugália Spanyolországgal együtt a leghatározottabban kiáll a Kelet-Közép-Európa és Magyarország számára is létfontosságú és döntő jelentőségű gazdasági-szociális kohézió elvének és gyakorlatának érvényesítése és fenntartása mellett.

Portugália az Európai Közösséghez történő csatlakozása óta *jelentős Uniós támogatásban részesült* és részesül. Ennek mértéke az 1986-1989-es periódusban 2,2 milliárd ECU-t, 1989-1993 között 9 milliárd ECU-t, az 1994-1999-es időintervallumban pedig 18,5 milliárd ECU-t tett ki. Az ország a Strukturális Alapok nyújtotta támogatások 11%-át kapja. A Kohéziós Alapból 20%-al részesedik.

2004-es fejlettségi szintjét tekintve Magyarország a portugáliai juttatások duplájára lenne jogosult. Az 1999. március 24-25-i már említett Berlieni Csúcsértekezleten azonban a kohéziós országok érdekeit előnyben részesítő döntés született a 2000-2006 közötti időszak finanszírozási és támogatási rendszeréről, s az Európai Tanács öt új tag csatlakozása mellett foglalt állást. Az uniós állam- és kormányfők a költségvetési keretek meghatározását az Európai Unió nemzetek esetében évi 2,5%-ra, a tagjelölt országok évi 4,5%-ra prognosztizált gazdasági növekedési ütemhez kapcsolták. Az előrejelzések azonban nem igazolódtak, s ráadásul 2004. május elsején sor került a Berlieni Csúcsértekezleten megnevezett öt állam (Csehország, Észtország, Lengyelország, Magyarország, Szlovénia) helyett a már említett nyolc kelet-közép-európai ország, valamint Ciprus és Málta integrációs belépésére.

Mindezek a tényezők a csatlakozási tárgyalásokon magyar szempontból a regionális és a közvetlen mezőgazdasági támogatások összegének jelentős csökkenését eredményezték, s a társfinanszírozás követelményével együtt lehetetlenné tették számunkra a Portugáliához hasonló nagyságrendű strukturális pénzeszközök igénybe vételét.

Portugália, akárcsak Magyarország a közigazgatási, illetve a közjogi-önkormányzati régiók kiépítésében munkálkodik. A kontinentális *Portugália öt NUTS II. besorolású statisztikai-tervezési régióra oszlik*. Két politikai autonómiával rendelkező középszintje is van: az ultraperiférikus régiónak tekinthető Azori-szigetek és Madeira.

A portugál közigazgatási-önkormányzati régióépítés első nagy kísérlete az 1998 novemberében rendezett népszavazás elutasító döntése következtében átmenetileg zátonyra futott.⁸

A magyar NUTS II. regionális területi középszint kialakulása, szervezetrendszere és jogköre ugyanakkor az azonos típusú portugál mezoszint struktúrájára emlékeztet. Területük és népességük – elsősorban a két szigeti régió dimenziója miatt – azonban egy kicsit nagyobb. A NUTS III. kategóriájába Magyarországon a tizenkilenc megye, Portugáliában a tizennyolc kerület tartozik. A hét régió átlagos területe Portugáliában 13 154 km²-t, Magyarországon 13 290 km²-t tesz ki. Átlagos népességszáma Portugáliában 1 410 000 fő, Magyarországon 1 435 000 fő. Az említett tizennyolc kerület átlagos területe Portugáliában 4 595 km², átlagos népességszáma 496 000. Magyarországon ugyanezek a számok 4 651-re, illetve 509 000-re módosulnak.

A NUTS II. típusú régiók főbb jellemzői Magyarországon

Régió	Terület Km ²	Népesség 1000 fő	Megyék (főváros)	Kistérsé- gek száma NUTS 4	Telepü- lések	GDP az Unió átlagában %-ban
Közép- Magyarország	6918	2844	2	15	185	76
Közép-Dunántúl	11263	1107	3	23	405	54
Nyugat-Dunántúl	11183	984	3	21	648	64
Dél-Dunántúl	14226	975	3	22	653	44
Észak- Magyarország	13428	1269	3	23	603	39
Észak - Alföld	17755	1522	3	23	387	39
Dél - Alföld	18256	1342	3	23	254	44
Régióátlag	13290	1435	3	21	447	51,4

A NUTS II. típusú régiók jellemzői Portugáliában

Régió	Terület km ²	Népesség 1000 fő	GDP az Unió átlagában
Északi	21300	3525	66,0
Középső	23700	1713	63,0
Lisszabon és a Tejo völgye	12000	3310	101,0
Alentejo	26992	526	64,0
Algarve	4960	345	74,0
Azori szigetek	2333	237	59,0
Madeira	797	220	63,0
Régióátlag	13154	1410	70,0

A Portugália lakosságának 4,62%-át, területének 3,4%-át alkotó szigeti régiók nélkül az öt szárazföldi NUTS II. régió területének átlagos nagysága 17 790 km²-t tesz ki. Lakossága meghaladja az 1,8 millió főt, ami pontosan az uniós középértéknek felel meg. Kiterjedése, területe azonban objektív okok miatt nem éri el az EU mezoszint 23 000 km²-es átlagát.

Portugália közösségi csatlakozása gazdasági sikertörténetnek számít. Az ország egy főre jutó GDP-jének értéke eléri az Unió átlagának 70%-át. Lisszabon tizennyolc év alatt tizennyolc százalékos GDP növekedést produkált. A bruttó átlagbér azonban még mindig

⁸ SZILÁGYI, István: Közpolitika és regionalizáció Portugáliában. Valóság, 2002. 2. sz. 83-96.o.

jelentős mértékben eltér az Unió élenjáró országaiban mért értékektől. Számítások szerint Portugáliának ötven évre van szüksége a holland átlagkeresetek eléréséhez. Magyarországon az ezzel kapcsolatos teendők még nagyobbak és sürgetőbbek, mivel a bruttó átlagbér csupán nyolcada-tizede az uniósnak, vásárlóerő-paritáson összehasonlítva pedig harmada.

A Strukturális Alapok keretében kapott támogatásoknak is köszönhetően Portugália teljesítette a Maastrichti Egyezmény mellékleteként közzétett nominális konvergencia kritériumokat, s 1999. január elseje óta tagja az euro-övezetnek.

Az 1986 óta eltelt időszakban erősödött az ország gazdasági kohéziója. A legfejlettebb és a legfejletlenebb régiók közötti különbség 1,8-re csökkent, s a nominális konvergencia a tényleges gazdasági folyamatokon alapuló reális konvergenciává alakult.

Portugália az Unió keleti bővítése által leginkább érintett országok egyike. Az új tagokkal együtt osztoznia kell a Strukturális Alapokból és a Közösségi Kezdeményezésekből származó támogatásokon. A portugál külügyminisztérium illetékesei ennek ellenére azt hangsúlyozzák, hogy "hatalmas történelmi és politikai vakság lenne országunk részéről bármilyen, az Unió bővítésével ellentétes magatartás. Egyrészt azért, mert azt jelentené, hogy megfeledezzünk arról, hogy az Európai Gazdasági Közösséghez való saját csatlakozásunk az ország jelene és jövője számára milyen jelentős fejlődéssel, politikai demokráciával és kulturális modernizációval járt együtt. Egoizmus lenne ez azokkal az országokkal szemben, amelyek ma ennek a lehetőségnek a megragadására törekszenek".⁹

2. 2. Strukturális Alapok és gazdasági-társadalmi kohézió

Portugália 1986 óta végbement gazdasági fejlődése és modernizációja szorosan kapcsolódik a közösségi és uniós strukturális támogatásokhoz. Az alapvető cél a gazdasági szociális kohézió elvének érvényesítése, azaz a legelmaradottabb régiók felzárkóztatása. Ezt stratégiai és regionális fejlesztési tervek alapján készített több éves programok segítségével, valamint szigorú monitoring és hatáselemző rendszer kiépítésével érték és érik el.

A racionális, következetes, a különböző térségek érdekeit figyelembe vevő és összehangoló, egységes szemléletű területfejlesztési politikára azért is szükség van, mert az ország térszerkezete még 2002-ben is meglehetősen torz képet mutat. A gazdasági erőforrások az ország északi részén található Viana do Castelo és a Lisszabontól délre fekvő Setubal közötti húsz kilométer széles, kétszáz kilométer hosszú, több statisztikai-fejlesztési régiót is érintő tengerparti sávra és főleg két egymással is vetélkedő nagyvárosra, Lisszabonra és Portóra koncentrálnak. Itt él a portugál lakosság kétharmada. Ezen belül a két és fél milliós lisszaboni és az egy millió kétszázezer főt számláló portói agglomerációs övezet a népesség 38%-át tömöríti. Az említett területrészt adja a bruttó hazai össztermék négyötödét. Itt dolgozik az ipari foglalkoztatottak 80%-a, a terciér ágazat alkalmazottainak 75%-a. Itt használják fel a villamos energia kilenczetedét, s itt található a felsőoktatási intézmények 90%-a.

Lisszabon és Portó az ország területének csupán 4%-át teszi ki, a hozzáadott értéknek azonban több mint 50%-át termeli. A fővárosban az egy főre jutó nemzeti jövedelem eléri az Európai Közösség átlagának 101%-át, az Azori-szigeteken csupán 59,0%-át. *1994 és 1999 között Portugália egész területe és teljes lakossága az EU által támogatott térségek közé tartozott.* A 2000-2006 közötti ciklusban sincs ez másként, illetve annyiban módosult a helyzet, hogy Lisszabon és a Tejo völgye régió lévén, az egy főre jutó GDP tekintetében elérte a közösségi átlag 101%-át, s kikerült az 1. számú célkitűzés hatálya alá tartozó

⁹ SEIXAS DA COSTA, Francisco: O alargamento da União Europeia. O Economista. Lisboa, 1998. Anuario da Economia Portuguesa, 47. o.

elmaradott térségek közül. Ennek ellenére sem marad azonban uniós források nélkül. Az új programozási időszakban a "kivezető szakasz" (phasing out) keretében évi 450 millió euró (azaz összesen 3 milliárd euró) átmeneti támogatást kap.

Az 1994-1999 közötti időszakban a portugál strukturális és területfejlesztési politikának négy célkitűzése volt.

- Az elmaradott régiók fejlesztése, strukturális illeszkedésének elősegítése,
- A leszakadó térségek felzárkóztatása,
- A munkanélküliség elleni küzdelem és a szakképzés elősegítése,
- A mezőgazdaság és a vidéki térségek strukturális adaptációja és fejlesztése.

E célkitűzéseket négy fő prioritás tizenöt programja köré szervezték. Az első prioritást a *Humán erőforrás-fejlesztés* jelentette. Ez a Strukturális Alapokból, a Kohéziós Alapból és a Közösségi Kezdeményezésekből származó támogatások 22%-át szívtá fel. Két program (A tudás és az innováció alapjai; Szakképzés és foglalkoztatás) tartozott hozzá. A *gazdasági versenyképesség javítása* képezte a második prioritást. Ez a közösség által folyósított pénzeszközök 46%-át használta fel A termelő infrastruktúra elnevezésű hármas, illetve A gazdaság modernizációja négyes számú program keretében. A harmadik prioritást Az *életminőség javítása és a szociális kohézió erősítése* jelentette. E prioritáshoz a Környezet és város rehabilitáció és az Egészségügy, szociálpolitika ötös és hatos számú program keretében a források 9%-át rendelték. A *regionális gazdasági alapok fejlesztése* elnevezésű negyedik számú prioritáshoz kilenc program és a közösségi támogatások 23%-a tartozott.

Az 1989-1999 között eltelt tíz év alatt Portugália 27,5 milliárd ECU közösségi támogatásban részesült. Ez egy főre vetítve 270 ECU/fő összeget jelent. A legnagyobb hozzájárulást az Európai Regionális Fejlesztési Alap 55%-os részesedése jelentette. Az Európai Szociális Alapból származott a felhasznált források 20%-a. A Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap 13%-ot, a Kohéziós Alap részesedése – amint azt már említettük – 11%-ot, a Halászati Pénzügyi Eszközök 1%-ot tett ki. A Közösségi Kezdeményezések támogatása az 1994-1999-es periódusban 1,6 milliárd ECU volt. A jól ismert INTERREG II., LEADER II., REGIS II. programokon kívül a PESCA a halászati szektor, a RESIDER II. a kohászat, a RECHAR II. a szánbányászat, a PORTUGAL pedig a luzitán textilipar újjászervezését segítette. E programok konkrét ágazati támogatási projektek formájában épültek be a portugál gazdaságba. Az iparfejlesztés a Speciális Portugál Iparfejlesztési Program (Programa Especifica de Desenvolvimento da Industria Portuguesa - PEDIP II.) révén, a mezőgazdaság modernizációjának elősegítése a Mező- és Erdőgazdaság Modernizációját Támogató Program (Programa de Apoio a Modernização Agrícola e Florestal - PAMAF), az Azori-szigetek termelési struktúrájának korszerűsítésére a PEDRAA II. (Programa Específico de Desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores), a vidékfejlesztés a PDAR (Programa de Desenvolvimento Agrícola e Rural), az éghajlati kockázatok csökkentésére a SIPAC (Sistema Integrado de Protecção Contra as Aleatoriedades Climáticas), a halászat a PROPESA (Programa para o Desenvolvimento Económico do Sector das Pescas) integrált program formájában járult hozzá a portugál gazdaság fejlődéséhez.

Hivatalos statisztikák szerint a *Portugália által elért növekedés 40%-a a Strukturális Alapok beruházásainak köszönhető.* A közösségi támogatások a bruttó nemzeti össztermék - GDP - 4,2%-át tették ki, s jelentős mértékben hozzájárultak a nominális konvergencia kritériumok teljesítéséhez; ahhoz, hogy Portugáliában az infláció 1999-re 13,6%-ról 2%-ra, a költségvetési deficit 5,1%-ról 2%-ra, az államadósság 66,9%-ról 56,8%-ra csökkenjen.

A közösségi kerettámogatások a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap révén a portugál tőkeallokáció 47%-át, illetve 9%-át adták. Az állami és a magántőke befektetések a beruházások 22-22%-át, összesen tehát 44%-át tették ki. Az intézményi szereplők érintettségét vizsgálva megállapítható, hogy a támogatások legfőbb kedvezményezettje a központi igazgatás volt 40%-os részesedéssel. Ezt a magánvállalatok (25%), az állami

vállalkozások (17%), a helyi önkormányzatok (10%) és az autonóm régiók (8%) követték. Ágazati szempontból az 1994-1999-es időszak legfőbb haszonélvezőjének a szállítási szektor tekinthető. Ez kapta a beruházások 22%-át. Az ipar és szolgáltatások 15%-al, a mezőgazdaság 14%-al, a víz- és környezet megóvása 11%-al, az oktatás 10%-al, a nevelés 8%-al, az egészségügy 4%-al, a kutatás-fejlesztés 3%-al részesedett a finanszírozásból.

A strukturális politika portugál gyakorlatában *kiemelkedő szerepet játszott az adicionalitás és a társfinanszírozás* elve. 1994 és 1999 között az ország a strukturális alapokból 13 milliárd 983 millió ECU-t kapott. Ezt egészítette ki a 6 milliárd 57 millió ECU összegű nemzeti finanszírozás. Ez utóbbi 47,9%-át a központi költségvetés, 15,2%-át regionális és helyi források, 36,6%-át magánszemélyek, szervezetek és gazdasági-befektetési társaságok adták.

Portugália a 2000-2006 közötti periódusban 20 milliárd 535 millió euró támogatást kap a Strukturális Alapokból és a Közösségi Kezdeményezésekből. Az uniós támogatást 21 milliárd 669 millió nemzeti hozzájárulás egészíti ki. Ebből 7,1 milliárdot a központi kormányzat, 0,5 milliárdot a regionális hatóságok, 1,2 milliárdot a helyi önkormányzatok, 9,4 milliárdot a magánbefektetők biztosítanak. Egyéb forrásból 3,4 milliárd eurót fordítanak támogatott regionális programokra. Összességében az elmaradott térségek minden egyes lakosára 377 euró/fő összeg jut évenként. A főváros esetében ez 133 euró/fő-re csökken. Az országos átlagérték 296/euró/fő juttatást jelent.

Portugália közösségi támogatási keretterve a *2000-2006-os hétéves periódusban* négy alapvető fejlesztési célt fogalmazott meg.

Az *első prioritás* a szociális kohézió erősítését és a portugál népesség képzettségi színvonalának növelését és kiegyenlítését kívánja elérni. A támogatások mintegy 21%-át kapja.

A *második prioritás* a gazdaság termelékenységének növelésére irányul. E célra fordítják az uniós pénzeszközök hozzávetőlegesen 20%-át.

A *harmadik prioritás* az ország gazdaságföldrajzi helyzetét és a térségek vonzerejét kívánja javítani. Az ide sorolható közlekedési és környezeti beruházásokra a Strukturális Alapok 8,4 %-át fordítják.

A *negyedik prioritás* a régiók fenntartható fejlődését és a nemzeti kohéziót erősíti. E célra fordítják a közösségi támogatások legnagyobb részét, azaz a rendelkezésre álló pénzeszközök 43,7%-át.

A keleti bővítés - s erre a kérdésre most ismételten visszatérünk - gazdasági konkurenciát jelent Portugália számára és egyértelműnek tűnik, hogy abszolút és relatív értelemben egyaránt az Unió legkevésbé fejlett országai lesznek a keleti bővítés vesztesei." A kelet-közép-európai országokkal kapcsolatos történelmi felelősség alól mégsem vonhatjuk ki magunkat - hangsúlyozza Manuel Porto. -A felelősség azonban nem csupán (vagy nem elsősorban) a legszegényebb, hanem a leggazdagabb országokat, a fő haszonélvezőket...is terheli"¹⁰ Németország exportjának például 42%-a a kelet-közép-európai térség országaiba irányul. A többi Unió tagállam részesedése 5-10% között ingadozik (Ausztria, Belgium, Finnország, Franciaország, Hollandia, Olaszország, Nagy-Britannia). A mintegy 12 milliárd euros várható nyereség kétharmadán három ország - Németország, Franciaország, Nagy-Britannia - osztozik. A kohéziós államok közül Görögország és Írország 0,3%,-os Lisszabon 0,4%-os részesedésre számíthat. Portugál hivatalos adatok szerint 2000-ben az ország kelet-közép-európai térségbe irányuló exportja 453 millió eurót, importja 763 millió eurót tett ki. A kereskedelmi egyenleg hiánya 311 millió euro volt. A jelzett összeg a portugál külkereskedelem 0,5%-át, az import 0,7%-át és az export 0,3%-át jelenti. Portugália

¹⁰ PORTO, Manuel: Portugal e a Agenda 2000., Livraria Almedina, Coimbra, 1998.26.o.

Magyarországgal kapcsolatos kereskedelmi mérlege a jelzett periódusban 52 millió euro többletet mutatott. A magyarországi portugál tőkebefektetések az 1966-2001 közötti időszakban elérték a 11,8 millió eurót. A Portugáliában eszközölt magyar beruházások ezzel szemben csupán 496 ezer eurót tettek ki.¹¹ A 2004 májusában csatlakozott térséggel kapcsolatos gazdasági problémái miatt Portugália az uniós költségvetési terhek és remélt nyereségek igazságosabb és egyenlőbb elosztásához ragaszkodik. A gazdasági kapcsolatok történelmileg örökölt szintje, valamint a 2007-2013 közötti periódusban prognosztizálható közösségi transzfercsökkenés mellett Portugália számára a legnagyobb, stratégiai jellegű problémát az ország versenyképességének csökkenése jelenti. Ennek számos oka van. Lisszaboni elemzések szerint az Unió keleti bővítése megváltoztatta a közösségen belüli geopolitikai viszonyokat. Az integráció gazdasági és kereskedelmi súlypontja a Németország, Franciaország, Nagy-Britannia érdekszférájába tartozó kelet - közép - európai térség irányába tolódott el. A 2004-ben csatlakozott országok Magyarország, Csehország, Szlovénia és Észtország alkotta csoportja a gazdasági felzárkózás, fejlődés és illeszkedés szempontjából jó mutatókkal és kedvező lehetőségekkel rendelkezik. Ezek az országok belátható időn belül Portugáliával azonos fejlettségi szintre juthatnak el. Egyrészt a számukra megnyíló közösségi támogatás, másrészt pedig versenyképesebb pozíciójuk révén. Lisszaboni elemzések szerint Kelet-Közép-Európa élenjáró országaiban 40%-al olcsóbb, ráadásul az iskolarendszernek köszönhetően jobban képzett a munkaerő. A nagy fogyasztói központokhoz való közelségük, a közösségi geopolitikai súlyok jelzett változása az uniós és külföldi tőkebefektetések - többek között Portugáliából való kivonás révén megvalósuló - dinamikus térségbeli növekedést eredményezhetnek. Ezek a Portugália számára újonnan jelentkező hátrányok azonban leküzdhetőek lennének, ha nem párosulnának a portugáliai modernizáció deficitjével. Európai országgá vált-e Portugália? - azaz majd két évtizedes integrációs tagság után beszélhetünk-e a reális konvergencia kritérium rendszerét megvalósító, társadalmi-gazdasági megújulásra képes Portugáliáról? - kérdezik a *Portugal Europeu* című könyv szerzői. Utolérheti-e Portugália Európát, avagy csupán a nominális konvergencia mutatóival dicsekedhet? Továbbra is érvényes-e a könyv mottójául választott brazil utazó megállapítása: " Először Portugáliában voltam, aztán Európába utaztam" (Primeiro fui a Portugal, depois viajei para a Europa...) A leszakadás, avagy a felzárkózás jellemző-e az országra? Az elemzést készítő portugál és észak-amerikai közgazdászok az elkövetkezendő két-három évet döntő jelentőségűnek tartják az ország modernizációja szempontjából. Megítélésük szerint a portugál versenyképesség az elmúlt időszakban csökkent. A reális konvergencia és felzárkózás elérése hosszú távú feladatként fogalmazható meg. Az elmúlt öt esztendő során a divergencia és nem pedig a konvergencia elemei erősödtek fel Portugáliában. Ha a luzitán gazdaság mélyrepülése tovább folytatódik (2002-ben és 2003-ban évi 1%-os volt a gazdasági visszaesés), 2008-ra Görögország utoléri Portugáliát, s az Európai Unió támogatások eredménye szertefoszlik. Portugália számára az utolérés fél évszázados horizonton belül képzelhető el. Ennek az idézett mű szerzői szerint három alapvető oka van. Az első: 2007-től jelentősen csökkennek az ország számára folyósítandó strukturális támogatások, amelyek összességében a portugál nemzeti jövedelem 2,6%-át tették ki. Hogyan növekedhet és fejlődhet ezek nélkül a források nélkül az ország? - kérdezik. A második: Kelet-Közép-Európa komoly vetélytársat jelent Lisszabon számára. Részben a német piacok közelsége, részben a munkaerő magasabb képzettségi szintje, iskolázottsága, részben az ottani munkaerő magánszektorban tapasztalható nagyobb termelékenységé, s nem utolsósorban a kelet-közép-európai intézmények intelligensebb, kevésbé bürokratikus működése miatt. A harmadik ok a portugál versenyképesség csökkenésével kapcsolatos. Ennek számos strukturális és

¹¹ Részletesen lásd: O Alargamento da UE, Reflexão no Ministerio da Economia. Lisboa 2001. 91-101. o.

intézményi, valamint világgazdasági visszaeséshez köthető konjunkturális oka van. A legfontosabbnak azonban e harmadik tényező csoporton belül a szerzők a portugál humán tőke versengési éthoszának hiányát tartják. Portugáliának egy nagy mentalitásbeli forradalomra van szüksége. Ki kell alakítani a versenyszellemet, elő kell segíteni az egyéni ambíciók szárba szökkenését és a kisebbrendűségi komplexus leküzdését. Az országnak fel kell vennie a modern, globalizálódott világra jellemző életritmust. A nyitottá váló portugál társadalomnak új koncepciókra, eszmékre, elitre, gondolkodásmódra, az oktatási rendszer reformjára, az egy főre jutó GDP tíz éven belül megvalósítandó megduplázására van szüksége.

Az idő a kelet-közép-európai bővítés óta nem Portugáliának dolgozik - vonják le a konklúziót a mű szerzői.¹² A nemzetközi szakértők bevonásával és közreműködésével készült vizsgálat portugál fejlődéssel kapcsolatos elemzései és következtetései azonban túlmutatnak az Ibériai-félszigeti horizonton. A peremkerületek integrációs modernizációjának kelet-közép-európai dilemmáit is jelzik.

A Strukturális Alapok Portugália esetében ugyanakkor erőteljesen centralizált szervezetrendszeren keresztül jutnak el az érdekelttekhez. A központi államigazgatás szervei mellett jelen vannak a két autonóm régió és a városi önkormányzatok képviselői is. Az öt kontinentális NUTS II. régiót a központi közigazgatás kiterjesztését, meghosszabbítását jelentő koordinációs és a municipális beruházások tekintetében társfelelősségi jogosultsággal rendelkező Regionális Koordinációs Bizottságok reprezentálják.

Az uniós standardoknak megfelelően Portugáliában is elválik egymástól a politikai és a technikai szint. A politikai döntéshozatal elsősorban a közösségi támogatási kerettel kapcsolatos koordinációs és szerződéskötési feladatokat foglalja magában. Ezzel Portugáliában a Tervezési és Területi Igazgatási Minisztériumot bízták meg. Munkáját egy valamennyi minisztérium képviselőiből álló Kormányközi Bizottság segíti. Portugáliában technikai-eljárás kérdések minősítették a közösségi támogatási keret menedzselésével, ellenőrzésével, nyomon követésével és ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat és eljárásokat. A Strukturális Alapok Menedzsmen, valamint Monitoring Bizottságának a Tervezési és Területi Igazgatási Minisztérium Regionális Fejlesztési Főigazgatóságának főigazgatója az elnöke. Az értékeléssel megbízott független szakértőkből álló bizottság munkáját viszont már ismét a Tervezési és Területi Igazgatási Miniszter vezeti. A külső ellenőrzés feladata a Pénzügyminisztérium Általános Felügyeleti Osztályának a hatáskörébe került. Tevékenységét népes szakértőgárda segíti. Kiemelésre kívánkozik végezetül a portugál politikai rendszerben jelentős szerepet játszó neokorporációs érdekvédelmi szervezet, a Gazdasági és Szociális Tanács – mint társadalmi szereplő – részvétele a folyamatban és az eljárásban.¹³

3. Összegzés

Portugália és Spanyolország integrációs csatlakozása a kelet-közép-európai térség országaihoz képest általánosságban véve előnyösebb feltételekkel valósult meg. Az 1980-as évek elején az Európai Közösség tizenkét ország helyett egyidejűleg csupán két állammal folytatott tárgyalásokat, ezért kevesebb érdeket kellett egyeztetnie, kevesebb érdekkonfliktust kellett feloldania. Habár a tárgyalások a két ország esetében sem nélkülözték a drámai elemeket, Portugália és Spanyolország felvétele kevesebb problémát vetett fel, mint térségünk

¹² Részletesen lásd: Portugal Europeu?, Editor Vida Económica, Porto, 2001.11-24 és 433-479.o.

¹³ Részletesen lásd: MOTA, Isabel: Application of Structural Funds. In.: Portugal: A European Story. Principia Cascais, 2000. 131-153. o.

csatlakozása. Az *acquis communautaire* kiterjedése is jelentős mértékben különbözött a harmadik évezredben e téren támasztott követelményektől.

A két ország élni tudott az Európai Közösség által a Strukturális Alapok formájában is felkínált történelmi lehetőséggel. Tizennyolc éves uniós tagsága alatt Portugália 52%-ról az EU átlag 70%-ra, Spanyolország 70%-ról 83%-ra zárkózott fel. *Félperifériális pozícióból kitörve* a centrum országok külső köréhez csatlakoztak. Portugália és Spanyolország a gazdasági-szociális kohézió elvének gyakorlati alkalmazása során a nemzeti érdekek érvényesítése területén is jelentős sikereket ért el. Támogatták az Unió keleti bővítését is, amelytől a versenyhelyzetbe kényszerített gazdaságaik megerősödését, kapcsolataik kiszélesedését várják.

Irodalom

HORVÁTH, Gyula: Regionális támogatások az Európai Unióban. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

Portugal: A European Story. Principia, Cascais, 2000.

PORTO, Manuel: Portugal e a Agenda 2000. Livraria Almedina, Coimbra, 1998

Portugal Europeu? Editor Vida Económica, Porto 2001

Quadro Comunitário de Apoio III. Portugal 2000-2006. Ministerio do Planeamento, Lisboa, 2000.

SZILÁGYI, István: A portugál modell. Osiris Kiadó, Budapest, 2000.

SZILÁGYI, István: Közpolitika és regionalizáció Portugáliában. Valóság 2002. 2. sz. 83-96.o.

The EU compendium of spatial planning systems and policies Portugal. European Communities, Luxembourg, 2000.

SZILÁGYI, István: Demokratikus átmenet és konszolidáció Spanyolországban. Napvilág Kiadó, Budapest, 1996

SZILÁGYI, István: Európa és a hispán világ. Veszprémi Egyetemi Kiadó, Veszprém, 1998

SZILÁGYI, István: Európaiság és modernitás. Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány, Veszprém, 2000.

SZILÁGYI, István: Az Európai Unió regionális és strukturális-kohéziós politikája. In: Gazdasági - szociális kohézió és strukturális politika az Európai Unióban. (Szerkesztette: Gergő Zsuzsanna és Szilágyi István), Veszprém, 2002. 57-81.o.

SZILÁGYI, István: Magyarország az Európai Unióban a mediterrán tapasztalatok tükrében. In.: Huszonegyedik századi jövőképek. Székesfehérvár, 2002. 19-33. o.

SZILÁGYI, István: Félperiféria integrációja - Portugália az Európai Unióban. In: A Huszonötök Európái (Szerkesztette: Kiss J. László) Osiris Kiadó, Budapest, 2004 (megjelenés alatt)

SZILÁGYI, István: Spanyolország az európai integrációban - sikertörténet és közösségi szerepvállalás. In: A Huszonötök Európái (Szerkesztette: Kiss J. László), Osiris Kiadó, Budapest, 2004 (megjelenés alatt)