

Európa, régiók, konvergencia: a regionális politika lehetőségei és eredményei az EU-ban

Az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés 158. cikkelye az integráció egyik céljaként a régiók közti fejlettségi különbségek csökkentését írja elő. A politikai célok teljesülése mind tudományos, mind politikai viták tárgya, s ma gyakran látnak napvilágot a kritikus, az európai fejlesztéspolitika eredménytelenségét, a regionális konvergencia elmaradását bizonyító írások¹. Dolgozatunkban áttekintést adunk a konvergencia kérdéséről folyó tudományos viták eredményeiről.

* * *

Az új gazdaságföldrajz feltételezése szerint a gazdasági tevékenységek térbeli koncentrációja a fejlődés velejárója². A térbeli koncentráció mértéke időben és térben is változik, és a különböző gazdasági fejlettségű térségek szereplői közti interakciók a gazdasági erőforrások és jövedelmek térbeli átrendeződését is eredményezhetik. A területi egységek fejlettségi különbsége (eltekintve most a gazdasági fejlettség mérésének megbízhatósági kérdéseitől és a gazdasági és társadalmi fejlődés viszonyától) a közpolitikai beavatkozások egy részének, ti. a területi vagy regionális politikának a célterülete. A regionális politika eszköze és –mértéke időről-időre változó, ami állandóság megfigyelhető, az a területi fejlettségi különbségek csökkentésére irányuló szándék.

Azonban a fejlesztéspolitikai beavatkozások a területi kiegyenlítést (spatial equity) és a nemzeti hatékonyság (national efficiency) növelését a nemzetközi elméleti és tapasztalati szakirodalom szerint csak ritkán tudják *együttesen* szolgálni. Ráadásul a beavatkozások rövid és hosszú távú hatásai eltérhetnek mind az eredetileg szándékolttól, mind egymástól. Így aztán meglehet, hogy az európai politikusok túl sokat vártak és várnak el a regionális politikától³. Az elvárások szerint annak egyszerre kellene a regionális és a nemzetek közti egyenlőtlenségeket csökkentenie, s növelni a nemzeti és összeurópai gazdasági hatékonyságot. A nemzetközi szakirodalomban komoly vita tárgya, hogy van-e fejlődési konvergencia az európai régiók és nemzetek közt, ill. hogy az európai és nemzeti regionális politikák milyen hatást gyakorolnak a konvergencia és divergencia folyamatokra. Az elméleti és empirikus vitákból nem olvasható ki az, „hogyan lehet a regionális fejlesztés királyi útja.” Ebben az összefoglaló áttekintésben megkíséreljük bemutatni azokat a gazdasági és politikai mechanizmusokat, melyek a régiók és nemzetek fejlettségi konvergenciájában-divergenciájában működnek, s felvázoljuk a gazdag empirikus kutatási eredményeket.

Neoklasszikus növekedésméletek és új gazdaságföldrajz

A Solow-i alapokon nyugvó neoklasszikus, majd a nyolcvanas évektől endogén növekedésméletek álláspontja szerint a nemzeti gazdaságpolitikák és az országspecifikus jellemzők döntően befolyásolja egy-egy ország gazdasági felzárkózását. A növekedésméletek konvergencia-hipotézise szerint az alacsonyabb jövedelmű és tőkeellátottságú, ám nyitott gazdaságú országokban magasabb a tőkemegtérülési ráta, s ezért jelentős külföldi tőkevonzó képességgel rendelkeznek. A termelési tényezők ugyanis úgy reagálnak a piaci egyenlőtlenségekre, hogy a magasabb megtérülést ígérő térségekbe, országokba áramlanak. A külföldi tőkebefektetések révén felgyorsul a növekedés, ami

¹ Andres Rodríguez-Pose – Ugo Fratesi (2003): Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions. EEG Working Papers Series. No. 28/2003.

<http://www.ucm.es/info/econeuro/documentos/documentos/dt282003.pdf>

² Philip Martin: The Role of Policy in the Process of Regional Convergence
<http://www.bei.org/cms/htm/en/eib.org/attachments/efs/eibpapers/y00n2v5/y00n2a04.pdf>

³ P. Martin (1999): Are European Regional Policies Delivering? European Investment Bank Papers, 4(2).
<http://www.eib.org/Attachments/efs/eibpapers/y99n2v4/y99n2a01.pdf>

idővel a fejlett és fejletlenebb, de felzárkózó országok közti különbségek csökkenéséhez vezet. Hosszabb távon ugyanis a termelési tényezők mobilitása révén kiegyenlítődnek a megtérülési ráták⁴. A neoklasszikus növekedésméletek konvergencia-hipotézisével szemben az új gazdaságföldrajz⁵ irányzatának képviselői kétségbe vonják, hogy a természetes piaci mechanizmusok a nemzeti jövedelemszintek konvergenciáját eredményezik. Ahogy Krugman 1998-as írásában fogalmaz, a gazdaság térbeli koncentrációjának és szétterülésének centripetális és centrifugális erői között kötéshúzás van. A tökéletlen piac, az emelkedő hozamok és a monopolisztikus verseny feltételezésére épülő új gazdaságföldrajz választ adott egy sereg, a gazdaság térbeli koncentrációja kapcsán korábban felmerült, s megoldatlan kérdésre:

What happened after 1990 was the emergence of the New Economic Geography, which might perhaps be best described as a “genre,” or style of economic analysis which tries to explain the spatial structure of the economy using certain technical tricks to produce models in which there are increasing returns and markets characterized by imperfect competition⁶.

Az új gazdaságföldrajz azonban sok esetben csak növelte a magyarázatok bizonytalanságát, hisz bizonyították, hogy a kiinduláskor meglévő kis különbségek vagy éppen váratlan és véletlen események, sokk a gazdaságban koncentrációs folyamatait nagyban befolyásolni tudják. Szepesi Balázs az új gazdaságföldrajz eredményeit összefoglaló tanulmányában⁷ sorra veszi azokat az agglomerációs tényezőket, melyek a gazdaság térbeli szerveződésének átalakulásához, a tevékenységek koncentrációjának növekedéséhez vagy épp csökkenéséhez vezethetnek (az ipari specializáció, a tevékenységek klaszteresedése; az ipari tevékenységek szétterjedése, az endogén növekedés, az ipari telephelyválasztás és közösségi infrastruktúra, a zsúfoltság, a telephelyválasztásban megnyilvánuló korlátozott racionalitás). Ahogy fogalmaz, az új gazdaságföldrajz alapvető feltételezése szerint az emelkedő hozamok miatt a gazdasági tevékenységek térbelileg koncentrálnak, míg az immobil szektorok termékei és a bérek munkapiaci kiegyenlítődése az agglomerációs erők ellenében hat. A centripetális és centrifugális erők közti egyensúly attól függ, hogy a fogyasztásban mekkora az emelkedő hozamok jellemezte szektorok részesedése, hogy milyen e szektorban a helyettesítési rugalmasság és hogy mekkorák a szállítási költségek. Nagyobb agglomerációk jobban ki tudják használni az emelkedő hozamok nyújtotta lehetőségeket, s a kapcsolódó iparágak egy helyre vonzzák egymást. Ugyanakkor a termelési faktorok nagyobb mobilitása a gazdasági tevékenységek szétterülésének irányába hat.

Új gazdaságföldrajz és európai regionális politika

Az új gazdaságföldrajz eredményei komoly hatást gyakoroltak az európai regionális politikában uralkodó divatokra és a politika alakítóinak gondolkodására, hisz a nyolcvanas évekre kiderült, hogy a neoklasszikus fejlődési elméletek által feltételezett regionális és országok közti fejlettségi konvergencia rendkívül lassú, s a piaci erők önmagukban képtelenek európai integráció kínálta kiegyenlítési, felzárkózási előnyöket konvergenciává konvertálni.

„...with the Single European Act in 1986, it has been recognised at the European level that market forces by themselves are not able to guarantee convergence and equal distribution of the competitive advantages coming

⁴ Ottaviano, Gianmarco I.P. and Thisse, Jacques-François (2003): Agglomeration and Economic Geography. CEPR Discussion Paper No. 3838.

⁵ Krugman P. (1991): Increasing Returns and Economic Geography. In: Journal of Political Economy Vol. 99, pp. 483-499; Paul Krugman (1998): The Role of Geography in Development. Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 20–21, 1998.

⁶ Paul Krugman (1998): The Role of Geography in Development. Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 20–21, 1998.

⁷ Balázs Szepesi (1999): The New Economic Geography and Its Implications for Regional Economic Policy. MA Thesis. Central European University

from the integration process. With the new views, tests of the NCT (neoclassical theories), studied during the 1990s, found that convergence occurs over the long-term in a slow pace. These discourses emphasise that the process of convergence may be more complex than indicated by changes in any aggregate measure. To the point, the NEG (new economic geography) and the NTT (new trade theory) models predict a more differentiated convergence view suggesting that location matters and those different sectors might exhibit different dynamics over time. The NEG models also stress national convergence, but regional divergence as the most likely outcome of a process of economic integration⁸.”

Philip Martin⁹ úgy véli, hogy a regionális politikai beavatkozások két módon támaszthatók alá. Egyrészt egyenlősítési (equity) megfontolások alapján, ti. a politikai közösség minden tagját, térbelileg bárhol is éljenek, megilleti a közösségi jövedelmek egy – vita eredményként megállapított – mértéke. A regionális politikák alátámasztásának másik elméleti útja a technológiai vagy pénzügyi természetű piaci kudarcokból indul ki, s azt feltételezi, hogy gazdasági tevékenységek adott időpontbeli térbeli eloszlása eltér az optimális, az erőforrásokkal való leghatékonyabb gazdálkodást lehetővé tevő eloszlástól. A regionális politika ilyenkor a piaci kudarcok területi dimenzióinak, kiváltó okainak (pl. távolság, elhelyezkedés) a felszámolását célozza meg. Ennek az érvelésnek a közpolitikai megvalósulását láthatjuk a tranzakciós költségeket csökkentő infrastrukturális beruházásokban. Martin e tanulmányában utal arra, hogy közpolitikai beavatkozások nélkül a fejletlenebb régiók elmaradottsága időben még növekedhet is, hisz a fejlettebb térségek „elszívják” az erőforrások magasabb szintjével rendelkező és ezért általában mobilabb munkavállalókat, így a fejletlenebb térségek lakosságában idővel egyre nő a szerény erőforrásellátottságú, immobil szereplők aránya, s ezzel együtt a különböző társadalmi válságjelenségek előfordulása. A mobilabb, erőforrásellátottabb munkavállalók elköltözése társadalmi interakciók révén megvalósuló átcsordulásokat („spill over”) is ritkábbá teszi, hisz csökken azoknak a szereplőknek a száma, akitől készségek és tudás lenne elsajátítható. Közpolitikai beavatkozás hiányában a gazdasági folyamatok térbeli agglomerálódása a különbségek növekedéséhez vezethet.

A regionális politikai beavatkozások hatásai tehát rendkívül összetettek és változékonyak: időben (rövid és hosszútávon), ill. a keresletre és a kínálatra gyakorolt hatás mértékében is. Az új gazdaságföldrajz egyik legfontosabb hozzájárulása a regionális politikai beavatkozások hatásmechanizmusainak megértéséhez épp e hatások összetettségének kimutatása. Az empirikus valóságban megfigyelhető hatások alapján az új gazdaságföldrajz eredményei szerint nem tekinthető bizonyítottnak az a kijelentés, hogy a regionális politika eredményeként csökkennek a térbeli különbségek. A különböző hatásmechanizmusok működésének eredményeként ugyanis a fejlett és fejletlen térségek jóléte úgy is növekedhet (a tranzakciós költségek csökkenésének eredményeként), hogy közben erősödik a gazdasági tevékenységek térbeli koncentrációja. A kérdés tehát az, hogy mi áll a regionális politika célkeresztjében: az osztársadalmi jólét növelése vagy a területi társadalmi különbségek kiegyenlítése. Ezek eltérő beavatkozási eszközkészletet igényelnek, az előbbi a tranzakciós költségek csökkentését, az utóbbi a képzési ráfordítások növelését és a korábbinál hatékonyabb felhasználását.

A regionális politika „védőháló” szerepét is hangsúlyozza Martin, ami abban áll, hogy a válsággal sújtott térségeknek átmeneti jellegű támogatást biztosít egy új növekedési pályára való átálláshoz. A védőháló jelleg abban van, hogy egy-egy térség szereplői biztosak lehetnek abban, hogy piacok radikális átrendeződésének eredményeként bekövetkező összeomlás esetén támogatást kapnak új gazdasági tevékenységek meghonosításához és ezzel a válságból való kilábaláshoz. Válságok esetén különösen eredményes lehet a regionális politika, más esetekben viszont kérdéses a hatása, főleg hosszabb távon, amikor a rövid távú keresleti hatások megszűnnek, s a kínálati oldal területi átrendeződéséhez vezethet az eredetileg ellentétes szándékú beavatkozás.

⁸ Gülhan Blen (2007): Reviewing the Incisive Influences of the Theories on Regional Economics. International Conference of RSA “Regions in Focus?” Lisbon, 2nd and 5th April 2007. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/lisbon07/papers/blen.pdf>, p. 17

⁹ Philip Martin: The Role of Policy in the Process of Regional Convergence <http://www.bei.org/cms/htm/en/eib.org/attachments/efs/eibpapers/y00n2v5/y00n2a04.pdf>

A jelentős elméleti előrelépés, modellépítés ellenére keveset tudunk a fejlesztéspolitikai beavatkozások hatásmechanizmusairól, ráadásul a helyzetet bonyolítja, hogy a fejlesztéspolitikai döntéshozók szándékai és a valóságban fellépő rövid és hosszú távú hatások között eltérés mutatkozhat¹⁰. Ráadásul a regionális politika eredményességére olyan tényezők is hatnak, amelyeket a közpolitikai eszköztár aligha tud befolyásolni. Például a bérek és jövedelmek állami szabályozását. Mint ismeretes, a munkaerő Európában például az Egyesült Államokban megszokottnál sokkal kevésbé mobil, ezért a gazdasági tevékenységek agglomerálódása sem olyan erős, mint az USA-ban. A térbelileg kevésbé koncentrált Európában viszont a területi jövedelmi és bér különbségek sokkal nagyobbak, mint a tengeren túl. A sikeres régiós felzárkózás egyik fontos összetevője lehet az, hogy a térbeli fejlettségi különbségekhez illeszkedjenek a bérkülönbségek, ami csökkenő tranzakciós költségek esetén az ipart a fejletlenebb térségekbe történő áttelepülésre sarkallhatná. Ugyanakkor a minimálbár és más, a bérkülönbségeket csökkentő közpolitikai beavatkozások a bérszínvonal regionális különbségeinek csökkenéséhez vezethetnek, s ez hosszabb távon a fejletlenebb térségek felzárkózását hátráltatja¹¹.

Fratesi modelljének gondolati kiindulópontja az, hogy a regionális politikai beavatkozások a nemzetgazdasági növekedésre (hatékonyság) és a területi kiegyenlítésre (méltányosság) eltérő hatást gyakorolhatnak. A következő táblázat a Fratesi által feltételezett valós hatásokat tartalmazza. A racionális politikai döntéshozó számára a lehetőségek közül a IV-est, V-öst és VI-ost nem mérlegelheti, a hatás nélküli politika pedig értelmetlen.

A REGIONÁLIS POLITIKA HATÁSAI		REGIONÁLIS KÜLÖNBBSÉGEK		
		<i>nőnek</i>	<i>nincs hatás</i>	<i>csökkennek</i>
Növekedés/ jövedelmek	<i>Nőnek</i>	III. (hatékonyságnövelő, de a különbségeket fokozó politikák)	II. (hatékonyságnövelő politikák)	I. (hatékonyságnövelő és különbségcsökkentő politikák)
	<i>Nincs hatás</i>	IV. (káros politikák)	Hatástalan politikák	VIII. (egyenlősítő politikák)
	<i>Csökkennek</i>	V. (káros politikák)	VI. (káros politikák)	VII. (egyenlősítő, a hatékonyságot rontó politikák)

Az I-es rácsba sorolt politikák abban különböznek a II, III, VII, és VIII-astól, hogy egyszerre kíván két célt szolgálni. Ilyen az EU regionális politikája is. A III-as és a VII-es a valóságban talán a legtöbbször előforduló, ilyenkor általában a két prioritás közt rangsort állít fel a döntéshozó. Ekkor erős a váltóhatás a növekedés és a területi kiegyenlítés között. Néhány politikai beavatkozást Fratesi modelljében a következőképp helyezhetünk el:

- a fejlett térségekből a fejletlenebbekbe áramló jövedelmi transzfer a VII-es rácsba illeszthető
- az interregionális technológiai átcsoportulásokat ösztönző politikák (technological spill-overs) az I-es rácsba
- a zsúfoltság agglomeráción belüli növekedése szintén a VII-es rácsba illeszthető hatásokat válthat ki
- a mobil cégeknek a fejletlen térségekben juttatott beruházási támogatásai a III-as, IV-es és V-ös rácsba eshetnek, mert a központban levő tőketulajdonosok jövedelmét növelheti
- az infrastrukturális beruházások rövidtávon a kereslet növelését eredményezik (I-es, VII-es és VIII-as rács), ugyanakkor hosszabb távon az infrastrukturális beruházások agglomerálódást támogató¹² hatásai miatt – a tervezettel ellentétes – hatások is felléphetnek (III-as rács)

¹⁰ Ugo Fratesi (2005): Regional Policy from a Supra-Regional Perspective No 245, [Working Papers](#) from [Universita' Politecnica delle Marche \(I\), Dipartimento di Economia](#), <http://dea.univpm.it/quaderni/pdf/245.pdf>

¹¹ Diego Puga (1998): The rise and fall of regional inequalities. CEP, London School of Economic. Centre for Economic Performance. Discussion Paper No. 314, November 1996. Revised, January 1998

¹² Dall'Erba és Hewings szerint az EU regionális politikája a tranzeurópai közlekedési folyosók fejlesztése révén a központi régiók közti közlekedést (tranzakciós költségsökkentés) könnyíti, ami a leszakadó térségekre érdemben nem hat. In: Dall'Erba S. and Hewings G.J.D. (2002), European Regional Development Policies: the Tradeoff Between Efficiency-Equity Revisited. *Discussion Paper REAL 03-T-02*, University of Illinois at Urbana-Champaign.

- a képzési, szakképzési programok a területi különbségek csökkenését és a hatékonyság növelését eredményezhetik (I-es rács), hosszabb távon viszont a III-as rácsba tartozó hatások is felléphetnek, mert a mobil és jobban képzett munkaerő elvándorolhat a fejletlenebb térségből.

A fejletlenebb térségekben befektető cégeknek juttatott támogatások nem szándékoztak, s az eredeti tervekkel részben ellentétes hatását bizonyítja Dupont és Martin¹³. Szerintük sok esetben a fejletlenebb térségekbe befektető cégeknek juttatott állami támogatások a fejlett térségek tőketulajdonosainak jövedelmét, ezzel a fejlett térségek összjövedelmét gyarapítják:

„Subsidies to attract firms in specific regions exist on both sides of the Atlantic. However, the EU has gone much further than the US in terms of a federally financed program of regional policies which aim is to help poor regions. One reason for this transatlantic divide on the role of regional policies is the difference in labor mobility: the strong American mobility explains why the phenomenon of spatial concentration of economic activities in the United States has not been accompanied by a process of per capita income divergence among the American states. When workers follow mobile capital (physical or human) from regions in decline to regions experiencing growth, the problem of spatial equity becomes much less acute. This is one reason why, in the United States, the question of regional or spatial planning policies has never become such a significant issue as it is in Europe. In Europe, the immobility of workers coupled with capital mobility has implied that agglomeration effects has led (in some cases) to an increase in regional income inequalities. In turn, this explains why a demand for public policies that gives incentives to firms to follow where workers want to stay has emerged. This paper can be interpreted as a word of caution on those policies. We have shown that the very facts that are supposed to justify the demand for such policies, i.e. labor immobility, capital mobility and regional income inequality, can generate “perverse” effects of policies that give subsidies to firms that locate in poor regions. In particular, we have shown that in a general equilibrium model, a policy that looks like an official transfer from the rich to the poor region actually becomes the reverse due to initial income inequality and capital mobility. Individual inequality may also increase with these subsidies. In particular, workers living in the rich region may in effect be financing a subsidy that mostly benefit capital owners living in the poor or the rich region.”

Van néhány újszerű, a technológiai innovációt és a társadalmi tőke erősítését megcélzó fejlesztéspolitikai beavatkozás is, melyek nemzetközi tapasztalatok alapján más eszközöknél alkalmasabbnak bizonyultak a fejletlenebb térségek felzárkózásának és a nemzetgazdaság növekedésének együttes elősegítésére¹⁴. Ilyenek a

- a regionális növekedési pólusok¹⁵ fejlesztése, ami néhány iparág koncentrált fejlesztését célozza meg, s a szándékok szerint a fejlesztések vonzerővel bírnak további cégek megtelepülésére. A regionális növekedési pólusok csak részben váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, sok esetben a régiókon belüli egyenlőtlenségek erősödéséhez vezettek;
- az innováció-orientált iskola a regionális innovációs rendszerek¹⁶ fejlesztését hangsúlyozza, amik végre tudják hajtani a régió földrajzi specializációját;
- a gazdasági klaszterek fejlesztését pedig az az érv támasztja alá, hogy egy-egy térségi gazdasági klaszterben alacsony a tranzakciós költségek szintje, a szinergiák léptéke magas, a fejlődési determinánsok többsége kiemelkedő szintet ér el. A klaszterfejlesztés eszközei lehetnek a K+F támogatások, az inkubátortevékenységek, a képzések, a közös marketing¹⁷.

¹³ Vincent Dupont and Philippe Martin (2003): Subsidies to Poor Regions and Inequalities: Some Unpleasant Arithmetic. CEPR Discussion Paper No. 4107

¹⁴ Áttekintést ad: Nagy Gábor (2007): Divergencia vagy konvergencia – az átmenet gazdasági térfolyamatainak mérlege földrajzos szemmel. In: Tér és társadalom Vol. 21, No. 1, pp. 35-51

¹⁵ John P. Barr (1999): Growth-pole strategies in Regional Economic Planning: A retrospective view. In: Urban Studies Vol. 36 No. 7, pp. 1195-1215; Perroux, F. (1988): The pole of development's new place in a general theory of economic activity, In: B. Higgins and D. Savoie (eds): Regional Economic Development: Essays in Honour of Francois Perroux, pp. 48-76. Boston: Unwin Hyman

¹⁶ Kevin Morgan (1997): The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal. In: Regional Studies Vol. 31 No. 5, pp. 491-503

¹⁷ Porter, M. E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. Basingstoke: Macmillan

A mai fejlesztéspolitikai gondolkodásban a tanulási folyamatokat erősítő, az endogén, a tudástermelést és -terjedést segítő (Fratesi modelljében a III-as rácsba tartozó) beavatkozásoknak egyre nagyobb a jelentősége.

„The literature of industrial districts and innovative milieux conceptualise the ways of successful collective learning, a set of competences or capabilities needed by firms/organizations in innovative networks. This literature proposes that durable civic traditions tend to be difficult to change. Supporting such self-organising innovation-oriented systems require powerful social/cultural premises in association with a network of public and private institutions in a region. Therefore, highly targeted efforts and well-chosen instruments ought to be incorporated in the policies of regional governments and local authorities in particular for lagging regions. The new industrial district and innovative milieu literature give invaluable insights for developing a policy in this respect¹⁸.”

A váltómozgás (trade-off) elmélet képviselői szerint „a nemzetgazdasági és a regionális konvergencia közt trade-off, azaz váltómozgás van. Más szóval, ha egy elmaradott nemzetgazdaság elkezd konvergálnia a nemzetközi átlaghoz, akkor a nemzetgazdaságon belül, a belföldi régiók között divergencia – de legalábbis lassuló konvergencia – lesz megfigyelhető, azaz a fejlett régiók gyorsabban, a fejletlenek pedig lassabban fognak növekedni¹⁹.” Dietmar Meyer és Jörg Lackenbauer tanulmányaikban²⁰ a váltómozgás elméletet figyelembe vevő, kétlépcsős regionális politika mellett érvelnek, aminek lényegét a következőkben látják:

„We find that there is a case for a “two step regional policy approach” in order to tackle the equity-efficiency trade-off challenge: this approach first aims to support the richer region and thus aggregate growth in the whole integrated area, and then to pursue an equity-oriented cohesion policy by fostering firm creation and innovation in the poorer region.”

A kétlépcsős regionális politika²¹, mint a méltányosság-hatékonyság váltómozgásra adott válasz először az agglomerálódást támogató, az össznemzeti hatékonyságot javító beavatkozásokat foglalja magába, majd pedig akkor, amikor a piaci folyamatok révén csökken a gazdasági tevékenységek koncentrációja, a területi kiegyenlítést támogató eszközök alkalmazását jelenti. Meyer és Lackenbauer az agglomerálódás és a regionális különbségek időbeli mozgását a következő grafikonon mutatják be, s a hatékonyságnövelő politikáról a kiegyenlítő politikára való átállást az 1a pontban tartják célszerűnek.

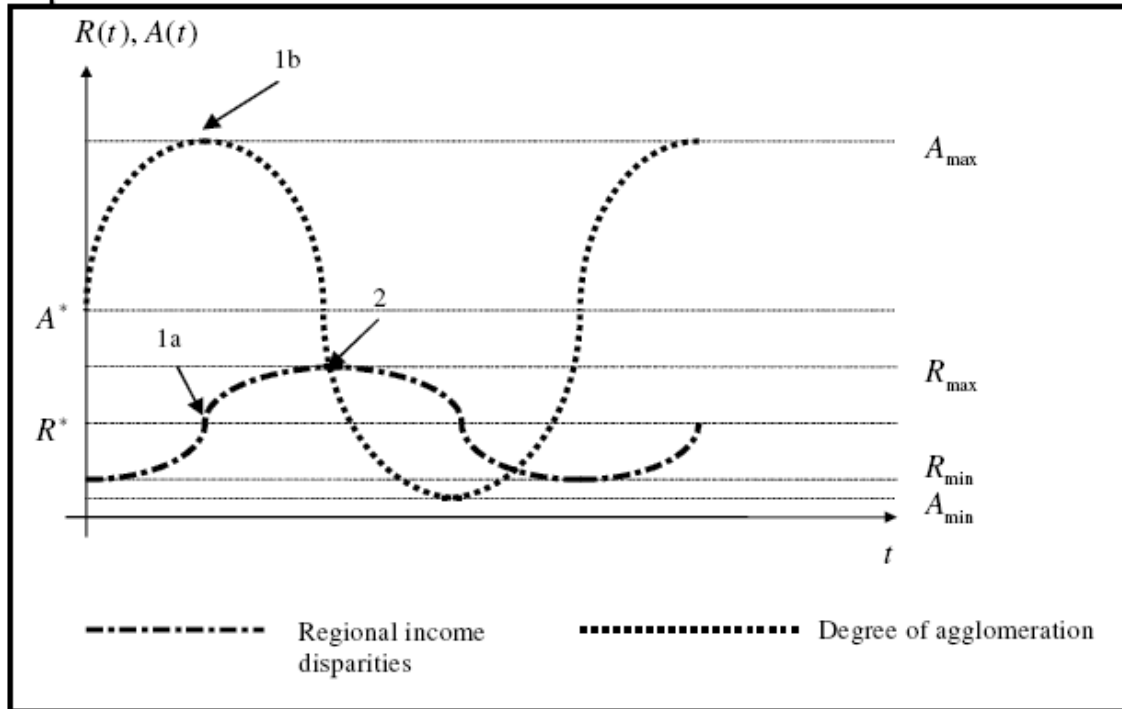
¹⁸ Gülhan Blen (2007): Reviewing the Incisive Influences of the Theories on Regional Economics. International Conference of RSA “Regions in Focus?” Lisbon, 2nd and 5th April 2007. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/lisbon07/papers/blen.pdf>, p. 18

¹⁹ Kertész Krisztián (2004): A nemzeti és a regionális felzárkózás váltómozgása az EU-országokban és Magyarországon. In: Külgazdaság XLVIII. Évf. (február), pp. 65-76, p. 66

²⁰ Dietmar Meyer - Jörg Lackenbauer (2005): EU Cohesion Policy and the Equity-Efficiency Trade-Off: Adding Dynamics to Martin’s Model. Andrassy Working Paper Series No. XIII, ill. Dietmar Meyer- Jörg Lackenbauer (2007): Transfer-induced regional cycles: theory, empirics, and policy. Joint Congress of the European Regional Science Association (47th Congress) and ASRDLF (Association de Science Régionale de Langue Française, 44th Congress) PARIS - August 29th - September 2nd, 2007. <http://sadapt.inapg.inra.fr/ersa2007/papers/144.pdf>

²¹ Törökország 1980 és 1997 közti tapasztalatai e kétlépcsős regionális politika megvalósulásának tekinthetők. A nemzeti felzárkózás célját előtérbe helyező gazdaságpolitika nem fordított figyelmet a regionális különbségek növekedésére. A leszakadó térségek felzárkóztatása csak a kilencvenes évek második felében került be a közpolitikai prioritások sorába. Lásd: Ferhan Gezici - Geoffrey J.D. Hewings (2004): Regional Convergence and the Economic Performance of Peripheral Areas in Turkey In: RURDS Vol. 16, No. 2 (July), pp. 113-132

Figure 4b: The evolution of agglomeration and regional disparities over time: the policy implications



Source: Authors' research.

Meyer és Lackenbauer úgy vélik, hogy a területi különbségek hosszú távú változását, növekedés-csökkenését jelző Williamson-görbén²² a kelet-közép-európai országok egyelőre még jóval az 1a ponttól balra helyezkednek el, vagyis egyelőre a felzárkózásnak abban a szakaszában vannak, amikor az agglomerálódás erősödik, s növekszenek a területi különbségek. Meyerék regionális politikai megoldásjavaslata e váltómozgás elfogadása, a így javaslatuk szerint először az össznemzeti felzárkózást kell támogatni a növekedési pólusok támogatásával, majd amikor az agglomerálódás megáll, akkor jön el – a piaci folyamatokban inherensen benne levő – területi kiegyenlítődés időszaka. A regionális politika e váltómozgásra rásegíthet, de megváltoztatni nem tudja.

Európai helyzetkép: van-e konvergencia?

A regionális és nemzetek közti fejlődési konvergencia vizsgálata során az elmúlt években rendkívül gazdag empiria gyűlt össze. A konvergencia kérdését vizsgáló empirikus kutatások eredményeinek áttekintése előtt fontos, hogy különbséget tegyünk a konvergencia(vizsgálatok) két fő típusa, a szigma és béta konvergencia között²³.

σ (szigma)-konvergencia: az eljárás az egy-egy időpontban érvényes fejlettségi különbségeket hasonlítja össze (struktúra-vizsgálattal), hogy kisebbek vagy nagyobbak-e két időpontban a fejlettségi különbségek. Az elemzés leggyakrabban a variációs együtthatók (relatív szórás) összehasonlításával

²² Jeffrey G. Williamson (1996): Globalization, Convergence, and History. In: The Journal of Economic History. Vol. 56, No. 2, pp. 277-306; Williamson a globalizációnak az országok közti fejlettségi különbségek változására gyakorolt hatását vizsgálta és azt állapította meg, hogy 1850 óta a globalizációs évtizedekben csökkentek az országok közti fejlettségi különbségek.

²³ Sala-i-Martin, X. X. (1996). Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence. In: European Economic Review Vol. 40, pp. 1325-1352. – „When the dispersion of real per capita income (henceforth, simply “income”) across a group of economies falls over time, there is σ -convergence. When the partial correlation between growth in income over time and its initial level is negative, there is β -convergence.”

operál, s amennyiben két időpont között csökken az egy főre jutó jövedelmek szóródása, úgy konvergenciáról beszélünk.

β-konvergencia: az eljárás a növekedési ütemeket vizsgálja, dinamikus módszer, s akkor beszélünk konvergenciáról, ha a fejletlenebbek növekedési üteme nagyobb a fejlettebbeknél, vagyis ha a jövedelmek növekedése és a kiinduló állapot közti parciális korreláció negatív. Mint a szakirodalom bizonyította²⁴, a β-konvergencia nem elégséges feltétele a szigma konvergenciának.

Képletben rögzítve, β-konvergenciáról akkor beszélünk, ha az egyes térségek ($i = 1, \dots, N$) egy főre jutó jövedelmének logaritmusát a következőképpen adhatjuk meg:

$$\log(y_{it}) = a + (1 - \beta)\log(y_{i,t-1}) + u_{it},$$

ahol β 0-nál nagyobb és 1-nél kisebb, és ahol u_{it} 0 átlagú, véges szórású ($\sigma^2 u$), és az időtől és a térségektől független hibaterm.

A növekedési ütemek és a kiinduló jövedelmi különbségek közti kapcsolatra hat egyrészt az adott térség gazdaság szerkezete, ill. termelési tényezőkkel való ellátottsága, ill. az adott térség elhelyezkedése²⁵ (szomszédsági kapcsolata, ill. a tágabb kontinentális és világméretű centrum-periféria rendszerben való elhelyezkedés). A következő táblázatban bemutatjuk, hogy a szakirodalom milyen különbséget tesz az abszolút és feltételes β-konvergencia, valamint a klubkonvergencia között. A különbségtétel attól függ, hogy a fenti egyenletben jelzett β értékre milyen tényezők gyakorolnak hatást:

TÉRSÉGEK KÖZTI KÜLÖNBΣÉGEK TÍPUSA ÉS MÉRTEKE A KIINDULÓ IDŐPONTBAN	JÖVEDELMI SZINT HASONLÓSÁGA NEM ELŐFELTÉTEL	CSAK A JÖVEDELMI SZINTEK HASONLÓSÁGA ESETÉN
Strukturális hasonlóság nem előfeltétel	Abszolút β konvergencia (β 0-1 közti értéket vesz fel)	-
Csak strukturális hasonlóság esetén	Feltételes β konvergencia (β 0-1 közti értéket vesz fel)	Klubkonvergencia ²⁶ (β 0-1 közti értéket vesz fel)

Van-e tehát szigma és béta konvergencia az európai régiók között? Az EU nemzetei között egyértelműen kimutatható a jövedelmi konvergencia (jobbára Írország és részben Portugália felzárkózása miatt), a régiók szintjén azonban összetettebb a kép.

Geppert és szerzőtársai²⁷ például arra hívták fel a figyelmet, hogy míg az 1980-as években lelassult a regionális jövedelmi különbségek csökkenésének európai folyamata, addig a kilencvenes években újra erősödött a 15-ökön belüli konvergencia. Ezt egyrészt a legszegényebb régiók felzárkózása, másrészt a hajdanán legfejlettebbek viszonylag gyenge növekedésével magyarázza.

²⁴ Andrew Young, Matthew Higgins and Daniel Levy (2007): Sigma Convergence versus Beta Convergence: Evidence from U.S. County-Level Data. http://www.economics.emory.edu/Working_Papers/wp/higgins_03_16_paper.pdf

²⁵ Martin Feldkircher (2006): Regional Convergence within the EU-25: A Spatial Econometric Analysis. Österreichische Nationalbank Workshops No. 9, pp. 101-119

²⁶ „We defined club convergence as the club-specific process by which each region belonging to a club moves from a disequilibrium position to its club-specific steady-state position. At the steady-state the growth rate is the same across the regional economies of a club.” In: Manfred M. Fischer and Claudia Stirböck (2004) Regional Income Convergence in the Enlarged Europe, 1995-2000: A Spatial Econometric Perspective. ZEW Discussion Paper No. 04-42

²⁷ Kurt Geppert & Michael Happich & Andreas Stephan, (2005): Regional Disparities in the European Union: Convergence and Agglomeration. [Discussion Papers of DIW Berlin](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/docs/papers/dp525.pdf) No. 525. <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/docs/papers/dp525.pdf>

Le Gallo és Dall'erba vizsgálata²⁸ szerint 1980-89 között jelentős konvergencia volt megfigyelhető az EU15-ök régió közt, 1990-99 között viszont a konvergencia csak a perifériális térségek régiói közt volt kimutatható. Marelli friss tanulmánya szerint az EMU övezetben viszont az abszolút béta konvergencia az Euro bevezetését követően is jelen volt²⁹.

Le Gallo és Dall'erba szerint³⁰ „konvergencia klub” jött létre (a fenti táblázatban jelzett klubkonvergencia jelensége) a perifériális térségek régióiból, s a periféria fejletlenei úgy zárkóznak fel a periféria fejlettei mellé, hogy közben a centrum és periféria közt a fejlettségi különbségek nem változnak. Bräuninger és Niebuhr két konvergenciaklub között tesz különbséget³¹, a nagyvárosi agglomerációk régiói és a kisvárosi, valamint vidéki régiók közt. A szerzők szerint e két konvergenciaklub állandósult jövedelmi állapota (steady state income level) jelentősen eltér egymástól, s a két klub fejletlenebb régiói az átlagot meghaladó növekedésükkel a klubokon belüli konvergenciát erősítik³². Dall'Erba szerint az EU közlekedéspolitikája ezeknek az agglomerációknak a jobb összekapcsolását igyekszik az európai közlekedési folyosók kialakításával megteremteni³³, ami a centrum-periféria térstruktúra erősödéséhez, a konvergenciaklubok tartós fennmaradásához vezethet. Basile³⁴ a munkatermelékenység 1980-2002 közti alakulásának vizsgálata alapján két konvergenciaklubot különít el, a magas termelékenységű, központi elhelyezkedésűeket és az alacsony termelékenységű, perifériális térségek klubját. Fisher és Stirböck szintén két konvergenciaklubról értekezik, a központi európai régiókat magába foglaló és a kelet- és dél-európaiakat magába foglalókról. Az előbbiben a β -konvergencia értéke évente 1,5 %, míg az utóbbiban 2,4 %. Ez azt jelenti, hogy a regionális fejlettségi különbségek eltűnéséhez a központi térségek közt 34,7 évnek kell elteltnie, a perifériális régiók közt pedig 14,5 évnek.

Kutatók azt is megállapították, hogy a szomszédos régiók növekedése hasonló mértékű, vagyis magas a területi autokorreláció értéke³⁵. A piaci folyamatok által alig befolyásolt, „sheltered” régiók kialakulására is felhívták a kutatók³⁶ a figyelmet. Az európai országokon belüli különbségek alakulása szempontjából a korábbi évtizedekben érvényes trendek változását állapították ugyanis meg: 60-as és 70-es években még az volt a jellemző, hogy a perifériális régiók a növekedés időszakában az átlagnál jobban nőttek, míg a visszaesés időszakában mélyebben érintette őket a válság. A kilencvenes években viszont megfigyelték, hogy egyes országok (pl. Spanyolország, Portugália, Olaszország) perifériális térségei a jelentős jóléti transzferek és fejlesztéspolitikai beavatkozások eredményeként alig „reagálnak” a piac ciklikus változásaira. Ez a „sheltered” térségi gazdaságok létrejötte miatt lehet így:

²⁸ Julie Le Gallo - Sandy Dall'erba (2005): Spatial econometric analysis of the evolution of the European regional convergence process, 1980-1999. EconWPA Series [Urban/Regional](#) No. 0311001.

<http://129.3.20.41/eps/urb/papers/0311/0311001.pdf>

²⁹ Enrico Marelli (2007): Specialisation and Convergence of European Regions. In: The European Journal of Comparative Economics Vol. 4, n. 2, pp. 149-178

³⁰ Julie Le Gallo - Sandy Dall'erba (2005): Spatial econometric analysis of the evolution of the European regional convergence process, 1980-1999. EconWPA Series [Urban/Regional](#) No. 0311001.

<http://129.3.20.41/eps/urb/papers/0311/0311001.pdf>

³¹ Michael Bräuninger - Annekatrin Niebuhr (2005): Agglomeration, Spatial Interaction and Convergence in the EU. HWWA DISCUSSION PAPER 322

³² Ebből az empirikus háttér összefüggésből érthető meg Budapest világváros jellegének hangsúlyozása, ill. a közép-magyarországi régió fejlődésének más országok központi régióival történő összehasonlításának szükségessége.

³³ Sandy Dall'Erba (2003): European Regional Development Policies: History and Current Issues. <http://www.ips.uiuc.edu/eu/dallerba2.pdf>

³⁴ Roberto Basile (2007): Productivity Polarization Across Regions in Europe. Paper presented at the Joint Congress of the European Regional Science Association (47th Congress) and ASRDLF (Association de Science Régionale de Langue Française, 44th Congress) PARIS - August 29th - September 2nd, 2007. <http://fp.paceprojects.f9.co.uk/Basile.pdf>

³⁵ Catherine Baumont, Cem Ertur and Julie Le Gallo (2002): The European Regional Convergence Process, 1980-1995: Do Spatial Regimes and Spatial Dependence Matter? EconWPA Series [Econometrics](#) No. 0207002. <http://129.3.20.41/eps/em/papers/0207/0207002.pdf>

³⁶ Andres Rodríguez-Pose – Ugo Fratesi (2003): Regional economic cycles and the emergence of sheltered economies in the periphery of the EU. Paper submitted to the ERSA 2003 Congress. <http://www.ersa.org/ersaconfs/ersa03/cdrom/papers/189.pdf>

az állami redisztribúció különböző megoldása olyan térségi gazdaságok létrejöttét eredményezték, amik „leváltak” (detached) a piaci folyamatokról.

Geppert és szerzőtársai azt is kimutatták, hogy a produktívásbeli regionális különbségek java része attól függ, hogy egy-egy régió melyik országhoz tartozik. Az európai integráció előrehaladása ellenére az országokat továbbra is jelentős különbségek jellemzik, amik nem látszanak csökkenni³⁷.

Fratesi és Rodríges-Pose azt is bemutatták³⁸, hogy az 1. Cérendszer alá tartozó (GDP < 75 % EU átlag) régiók a 1989-es strukturális reformokat követően sem tudtak – 1 kivétellel – felzárkózni. A sikertelenség okaként a szerzők az EU nem megfelelő, kiegyensúlyozatlan támogatási politikáját jelölik meg, ami a források 70 %-át a fizikai infrastruktúra és a környezetvédelem beruházásaira fordította.

Szabó Pál az egyes régiók gazdaságszerkezetében bekövetkező változásokat vizsgálta³⁹, s arra a következtetésre jutott, hogy míg az iparban a centrum-periféria megosztottság csökken, addig a szolgáltató szektor tevékenysége az EU centrumaiban összpontosul – a magas jövedelmű tevékenységekben térbeli agglomerálódás figyelhető meg, amit a gazdasági fejlettség térképének mozaikosabbá válása is mutat.

A regionális konvergencia hiányát sokan az európai regionális politika elhibázott voltával hozták összefüggésbe, mások viszont azt vetették fel, hogy a gazdasági integráció elmélyülése az agglomerálódás és ezzel a fejlettségi különbségek sokkal jelentősebb növekedését eredményezte volna a regionális fejlesztéspolitika beavatkozásainak elmaradása esetén. Például Gardiner és szerzőtársai a következőképp érveltek⁴⁰:

„The lack of any sustained and significant convergence in productivity across the EU-15 regions over the 1980s and 1990s raises questions about the efficacy of EU regional policy. It is of course difficult, if not impossible, to construct a meaningful counterfactual of what would have happened to regional productivity differences across the EU-15 in the absence of the Structural and Cohesion Funds. But if the hope was that increasing integration and regional policy together would promote greater regional cohesion and enhance the competitive performance of the poorer, lagging regions, then the lack of any real substantial convergence in productivity or GDP per head must be disappointing. On the other hand it may be that the EU regional funds have prevented the demand and competitive shocks associated with increasing economic integration from exacerbating regional inequalities in productive performance.”

Ami az újonnan csatlakozó kelet-közép-európai országok felzárkózását és a térségen belüli regionális egyenlőtlenségek alakulását illeti, e területen meglehetősen hasonló tendenciákat, változásokat, a váltómozgás-elmélet megalapozottságát jelezik az egyes elemzések.

Ezek egyrészt azt bizonyítják, hogy az EU 15-ök és az alacsony termelékenységű⁴¹ új tagállamok közti jövedelem-különbségekben egyértelműen kimutatható a centrum-periféria szerkezet (ami a gazdaságszerkezetben, másrészt a régi és új Európa üzleti ciklusainak összekapcsolódásában is megmutatkozik), ám 1995-2003 között a KKE államok gazdasága gyorsabban nőtt, s így van némi felzárkózás, ami egyben a regionális gazdaságszerkezetek hasonulását is jelenti⁴². A felzárkózás

³⁷ Kurt Geppert & Martin Gornig & Andreas Stephan (2003): Productivity Differences in the European Union: National, Regional and Spatial Effects. [Discussion Papers of DIW Berlin](#) No. 383.

<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/docs/papers/dp383.pdf>

³⁸ Andres Rodríges-Pose – Ugo Fratesi (2002): Unbalanced development strategies and the lack of regional convergence in the EU. Paper presented to the 2002 ERSA congress Dortmund (Germany) August 27th-31st 2002.

<http://econpapers.repec.org/paper/wiwwiwsa/ersa02p415.htm>

³⁹ Szabó Pál (2006): Régió és térszerkezet az Európai Unióban. PhD értekezés. Eötvös Loránd Tudományegyetem Természettudományi Kar Földrajz- és Földtudományi Intézet Regionális Földrajzi Tanszék Budapest, 2006.

⁴⁰ BEN GARDINER, RON MARTIN and PETER TYLER (2004): Competitiveness, Productivity and Economic Growth across the European Regions. European Regional Science Association Series [ERSA conference papers](#) No. ersa04p333.

<ftp://wueconb.wustl.edu/econ-wp/test/papers/9912/9912125.pdf>

⁴¹ BEN GARDINER, RON MARTIN and PETER TYLER (2004): Competitiveness, Productivity and Economic Growth across the European Regions. European Regional Science Association Series [ERSA conference papers](#) No. ersa04p333.

<ftp://wueconb.wustl.edu/econ-wp/test/papers/9912/9912125.pdf>

⁴² Enrico Marelli (2007): Specialisation and Convergence of European Regions. In: The European Journal of Comparative Economics Vol. 4, n. 2, pp. 149-178

azonban nagyon lassú ütemű, s nem várható, hogy néhány évtizeden belül sikerülne felszámolni a jövedelmi különbségeket⁴³. A KKE-i felzárkózás elsősorban országspecifikus befolyásoltságú volt és nem regionális, vagyis míg miközben az országok szintjén felzárkózás figyelhető meg⁴⁴, addig az országokon belüli régiók szintjén (NUTS 3) a különbségek növekedése, ami a váltómozgás-elmélet helytállóságát igazolja⁴⁵. Az országokon belüli regionális divergenciát elsősorban a fővárosokat magukban foglaló térségek átlagot felülmúló gazdasági növekedése okozta. Úgy tűnik, hogy *KKE-ben még nem indultak tehát be a regionális fejlettségi konvergenciát „termelő” folyamatok*, s kérdés, hogy ezek beindulását a fejlesztéspolitika miként tudja segíteni, s miként lehet összhangot és egyensúlyt találni a leszakadó térségek felzárkóztatása és a növekedési pólusok dinamikája közt (Meyerék váltómozgás-elméletből levezetett kétlépcsős regionális politikája egy lehetséges megoldása e dilemmának⁴⁶). Litvániában egy elemzés azt is kimutatta, hogy az EU kohéziós támogatásai az országon belüli regionális különbségek növekedését eredményezték⁴⁷.

⁴³ Tiiu Paas - Friso Schlitte (2006): Regional Income Inequality and Convergence Processes in the EU-25. HWWA Discussion Paper No. 355

⁴⁴ Zbigniew Matkowski - Mariusz Próchniak (2004): Real Economic Convergence in the EU Accession Countries. In: [International Journal of Applied Econometrics and Quantitative Studies](#) Vol. 1 No. 3, pp.

<http://www.usc.es/economet/reviews/ijaeqs131.pdf>

⁴⁵ „An opposite trend is found in the EU10 of new members; in particular, increasing regional disparities characterise the first stages of growth of individual countries, thus producing a trade-off between international convergence and interregional convergence.” Enrico Marelli (2007): Specialisation and Convergence of European Regions. In: *The European Journal of Comparative Economics* Vol. 4, n. 2, pp. 149-178

⁴⁶ A fejletlenebb térségek támogatását elutasító javaslatok a lengyel akadémiai körökben is elég közkedveltek: „The EU evidence suggests that allocation of money in poor regions does not bring any significant catch up and the money is usually wasted anyway. Therefore, the equity-efficiency dilemma should probably be resolved in favour of efficiency, an argument supported by Polish academics.” Andrei I. Lobatch (2004): EU MEMBERSHIP AND GROWING REGIONAL DISPARITIES: POLAND’S STRATEGY OPTIONS TO OPTIMISE STRUCTURAL TRANSFERS FROM THE UNION. The 12th NISPAcee Annual Conference “Central and Eastern European Countries Inside and Outside the European Union: Avoiding a new divide” Vilnius, Lithuania, May 13 – 15, 2004
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN018524.pdf>, p. 10

⁴⁷ Gediminas Mays (2007): [Cohesion and Competitiveness of Regions in Lithuania](#). Regional Studies Association International Conference: Regions In Focus? 2-5th April 2007. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/lisbon07/papers/Mays.pdf>