

A svájci regionális politika evolúciója és finanszírozási kérdései

Kovács Sándor Zsolt

tudományos segédmunkatárs
MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete

1. A regionális fejlesztéspolitika elhelyezése a svájci államszerkezetben

Svájc sok tekintetben vizsgálatra érdemes terület, legyen szó pénzügyi potenciáljáról, államszerkezetéről, politikai helyéről, illetve a jelen írás témáját adó regionális politikájáról. A szakterület kutatói, gondolkodói úgy tartják, a regionális politika, a területi egyenlőtlenségek eliminálását célzó területi kohéziós törekvések egy Európai Unió tagállamban magától értetődő fogalmak, az adott tagállam számára nézve pedig kötelezettségek. Svájc azonban nem tagja az EU-nak, bár szerződések és megállapodások sora köti össze e két gazdasági erőt már évtizedek óta.

Unión kívül álló országgént, bár nem kötelezik egyezmények, szerződések a föderációt regionális felzárkóztató politikák kidolgozására, végrehajtására, mégis már viszonylag korán, az 1970-es években megkezdődtek ez első konkrét regionális egyensúlyok kialakítását célzó programok a szövetségi államon belül. Ennek, mint az ország további unikális jellemvonásainak eredője maga a föderáció sokszínűsége: 26 kanton, 4 nyelv, megannyi vallási felekezet és földrajzi terület (*Schmitt*, 2001). A változatos jellegű területi egységekből fakadó, a szövetségi államot is érintő gazdasági hátrányok igen markánsan jelentkeztek, ugyanis a gyengén teljesítő hegyvidéki kantonok az állami GDP átlagokat is visszafogták, ezáltal a szövetségi adatok az OECD-átlagok alatt helyezkedtek el, mely eredmény cselekvésre készítette a politikát. A cél kettős volt: a regionális különbségek csökkentése, melyre építve el kellett érni a kantonok GDP-jének konvergenciáját (*Gaudard*, 1995; *Maillat – Quiquerez*, 2004; *Tóth – Mischler*, 2007).

A sajátos közigazgatási berendezkedés természetesen ebben az esetben is megjelenő momentum, hiszen adott volt a kérdés ki legyen a felelős a regionális politikáért? A föderatív szint szerepe meg sem kérdőjelezhető, de a kantonoknak is megvoltak a saját elképzeléseik, eszközeik a célok megvalósítása érdekében. Végeredményben a rendszer kettős maradt, a szövetségi hatalommegosztás tengelye mentén a regionális politikáért a kantonok a felelősek, a fő célokat viszont a föderatív szint határozta/határozza meg. Hosszú volt az út, míg a kezdeti, eltérő kisebbségi, helyi-regionális érdekképviseleti megoldásoktól az ágazati intézkedése-

ken át eljutott az ország 1974-ben az önálló regionális politika kialakulásáig. Jelen tanulmány célja, hogy röviden bemutassa a kezdeti nekirugaszkodás fázisát, majd az önálló fejlesztési programokat. Ezt követően részletesen bemutatásra kerül a 2007-től jegyzett új regionális politika. A szerző tudományos érdeklődési területeinek megfelelően a finanszírozás kérdései sem maradnak érintetlenül, az egyes szakaszok fő pénzügyi vonatkozásait is be kívánjuk mutatni.

A tanulmány végén, a teljes kutatási program ívének megfelelően néhány hazánkban is megfontolandó kérdést, lehetőséget vetünk fel, melynek átgondolása, véghezvitele célja lehet a magyar regionális különbségek csökkentését célzó programoknak, prioritásoknak.

2. A korai szakaszok

Az explicit regionális politika kialakulását megelőző időszakot, két eltérő jellemzővel bíró szakaszra oszthatjuk. Az első fázis, az 1959-et megelőző időszak, amikor még önálló eszközök és pénzügyi hozzájárulások nélkül, pusztán ágazati politikai lépésekkel kívánták megoldani a régiók közötti különbségek problémáját. Ipari, gazdasági és szolgáltató központok fejlesztésével kívánták elérni a gazdasági potenciálok növekedését, azonban eredményeként a hegyvidéki régiók népessége jelentősen lecsökkent, a területi különbségek pedig nem egyenlítődték ki, sőt inkább növekedtek (Rey, 2003).

Az első pénzügyi eszköz, amely bevetésre került a regionális különbségek mérséklésére az 1959-ben életbe léptetett költségvetési kiegyensúlyozás módszere. Logikája szerint ez egy kantonok közötti újraelosztó mechanizmus volt, mely a redisztribúció által kívánta a kantonok fiskális különbségeit kisimítani (Tóth–Mischler, 2007).

Az 1970-es évek első felére világossá vált, hogy mindezek a kezdeti lépések elégtelenek a regionális különbségek elosztatására. Meg kellett állítani a hegyvidéki területeken az elvándorlást, rendezni kellett a kisebbségi kérdések egész sorát. Egyértelművé vált, hogy mindez egy önálló regionális politika nélkül nem lehetséges és így, a célrendszer meghatározásával megkezdődött annak kidolgozása. Mint azt később látni fogjuk a kezdeti célrendszer egészen 2007-ig meghatározta a regionális politika intézkedéseit az országban. Mi is volt ez a kezdeti perspektíva, mik voltak a fő célirányok:

- a hegyvidéki és rurális térségek regionális problémáinak megoldása, ezen területek versenyhelyzetének javítása;
- a régiók gazdasági megújulása;
- határokon (kantonális és szövetségi) átnyúló régiók kialakítása.

A célok megvalósításához ebben az időszakban már mind jogi-, mind pénzügyi instrumentumokat (1. táblázat) is kapcsoltak, vagyis megkezdődött az európai szóhasználatban is ismert regionális politika megvalósításának szakasza.

1. táblázat

A svájci regionális politika eszközei

	Jogi alap	Célok	Pénzügyi eszköz	Szövetségi, kantonális hozzájárulás mértéke
Első generációs eszközök	A hegyvidéki régióknak célzott beruházási támogatásokról szóló törvény (1974)	Regionalizáció és beruházásösztönzés a hegyvidéki régiókban	Kamatmentes hitel	15%-os hozzájárulás, összesen 2,99 milliárd CHF
	Szövetségi rendelet a régiók gazdasági megújulásáról (1978) (Bonny-rendelet)	A gazdaságilag gyenge régiók vállalati szférájának támogatása a monoindusztriális jelleg csökkentése érdekében	Garancia, kamat-hozzájárulás, adókedvezmény, pénzügyi támogatás	80 millió CHF, az összes beruházási érték 1,8%-a
	Szövetségi törvény a hitelgaranciákról és kamatokról (1976)	Vállalkozásalapítás ösztönzése a hegyvidéki területeken	Garancia, hitel	378 millió CHF értékben garanciavállalás és közel 10 millió CHF hitel
	Vidéki gyógy- és szálláshelyek fejlesztését célzó szövetségi törvény (1976)	A szálloda és spa szolgáltatások kialakításának ösztönzése	Garancia, hitel	489 millió CHF garanciavállalás és 321 millió CHF értékű hitelnnyújtás
Második generációs eszközök	Szövetségi törvény az Európai Közösség INTERREG programjában való részvételről (1995)	A határon átnyúló együttműködések szerkezeti, intézményi elősegítése, az együttműködések ösztönzése	Pénzügyi hozzájárulás, támogatás	Programköltségvetés: 39 millió CHF
	Szövetségi rendelet a rurális térségek strukturális változásainak előmozdítása érdekében (1997) (Regio Plus)	Együttműködések, közös projektek generálása a struktúraváltások érdekében	Pénzügyi hozzájárulás, támogatás	Programköltségvetés: 70 millió CHF
	Innovációt és kooperációt ösztönző rendelet a turizmus területén (1998) (InnoTour)	A turisztikai szolgáltató szektor fejlesztése és új projektek elősegítése	Pénzügyi hozzájárulás, támogatás	Programköltségvetés: 18 millió CHF

Forrás: OECD, 2002; Tóth–Mischler, 2007

A táblázat áttekintése után látható, hogy az explicit regionális politika további két időszakra bontható. Mindennek az az oka, hogy a kezdeti eszközök és célok megvalósulását az 1990-es években összegző vizsgálat alá vonták, és az esetleges késedelmek, elmaradások érdekében

új eszközöket vezettek be a korábbi célok teljesülésének megtámogatására. A következő szakaszokban részletesebben bemutatjuk a két intézkedés-csomag elemeit.

2.1. Az első generációs regionális politika

A területi különbségek, a hegyvidéki kantonok leszakadásának megfékezését célzó intézkedések eredője az 1974-ben elfogadott *a hegyvidéki régióknak célzott beruházási támogatásokról szóló szövetségi törvény*¹ (IHG, LIM). A törvény célja a hegyvidéki területek gazdaságának fejlesztése révén az elmaradottság csökkentése, globális szemléletben pedig a szövetségi állam gazdasági potenciáljának erősítése. A kezdetek óta a szövetség mintegy 1,5 milliárd svájci frankkal járult hozzá a fejlesztések költségeihez, valamint további közel ekkora mértékű összeget vállaltak fel az érintett kantonok is. Mint az az 1. táblázatból is látható a fő pénzügyi eszköz a hosszúlejáratú kamatmentes hitel volt, emellett kisebb volumenben megjelentek kedvező kamatozású hitelek is (*RegioSuisse, 2012*). A LIM által teremtett keretek 2008. január 1-én hatályukat veszítették, helyüket az *Új Regionális Politika* programjának keretében létrejött *Regionális Fejlesztési Alap* vette át.

Súlyos problémákhoz és a strukturális munkanélküliség nagy arányához vezetett több svájci régióban a monoindusztriális jelleg, a sokszor egy, esetleg néhány iparág jelenléte, és más ágazatok hiánya. Erre a problémára a megoldást a *Bonny-rendelet* megalkotásával kívánták megtalálni. Alapelve szerint a nagy visszaeséssel küzdő iparágakban működő vállalkozásoknak nyújt pénzügyi segítséget ez a mechanizmus. Finanziális eszközöket tekintve szélesebb körű a mozgástér az előbbi törvény adta lehetőségekhez képest, itt a kamattámogatott hitelek mellett az állam, illetve a kanton részéről vállalt kezesség és adókedvezmény (maximum tíz évig adómentesség) is megjelenik. A regionális politika felülvizsgálatát követően 1995 után már nem csak iparágak szerinti kiválasztás van a Bonny-rendelet elvei között, hanem területi is, ugyanis hatályát kiterjesztették azokra a területekre is, ahol a munkanélküliség meghaladja a 10%-ot (*OECD, 2002*). 2007 év végével, az *Új Regionális Politika* elindításával ez az instrumentum is eredeti formájában érvényét veszítette.

A fenti két nagy volumenű támogatási eszköz mellett a hegyvidéki és rurális terek helyzetbe hozását két további, állami garanciákat és már üzleti alapú hiteleket kínáló program is elindult 1976-ban. Az ipari és turisztikai vállalkozások alapítását célzó eszközök összességükben nem kis volumenű pénzügyi összegeket mozgattak meg, azonban itt már a szövetségi szint és a kantonok hozzájárulása nem jelenik meg sem támogatást, sem kamat- és adóelengedést nem

¹ Law on Aid for Investment in the Mountain Regions (LIM); Das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG)

tartalmazzák ezek a konstrukciók. Az állami-kantonális szint mindössze garanciákat vállal a vállalkozások hitelfelvételei kapcsán.

A kezdeti eszközök által végbement folyamatokat, a regionális politika eredményeit az 1990-es években értékeltél első ízben, majd a hiányosságok, problémák kiküszöbölése érdekében kidolgozásra kerültek a második generációs regionális politika eszközei. Ugyancsak ezt a folyamatot erősítette az Európai Unió és Svájc folyamatos, kölcsönös közeledése egymáshoz, így lett például a regionális politika egyik eszköze az INTERREG program. Az 1970-es évektől kezdve 2004-ig bezárólag több, mint 20 bilaterális egyezményt kötött egymással a föderáció és az EU (*Saint-Ouen, 2012*).

2.2. A regionális politika eszközeinek második vonala

Az Európai Unió 1990-ben indította útjára az INTERREG közösségi támogatási programot, melynek elsődleges célja a közösség külső és belső határain a különböző szabályozási rendekből fakadó problémák leküzdése és a kohézió erősítése volt. Az első időszak (1990–1993) alapvető célja a határ menti együttműködések segítése volt. Svájc a programban potenciálisan érintett terület, hiszen minden oldalról uniós tagállamok határolják, azonban, mint szinte minden kérdésben, így az INTERREG programhoz való csatlakozásról is népszavazás döntött, majd ezt követően született meg a részvételt megábrá fogláló 1995. évi törvény. Mindennek köszönhetően az ország csak a második programozási időszakban az INTERREG II-ben vett részt, azonban elődjével szemben itt már konkrétabb célok megvalósulása került kitűzésre: II. A: határokon átnyúló együttműködések; II. B: nemzetek közötti energiahálózatok kialakítása; II. C: transznacionális együttműködés a területrendezésben. Ezt követte 2000 és 2006 között az INTERREG III, amely már önmagában közel 13.000 projektet támogatott Svájc és valamely szomszédos ország régiói között. Az Európai Unióban 2007–2013 között zajlik az INTERREG IV, azonban Svájc időközben politikát váltott, az *Új Regionális Politika* lépett életbe, amely azonban továbbra is biztosította a korábban elindult kezdeményezéseket, így más néven ugyan, de egy 40 millió frankos alapból finanszírozódnak a már megindult határ menti együttműködések (*RegioSuisse, 2012*).

Itt szükséges megjegyezni, hogy Svájc, mint nem uniós tagállam nem is részesül az Unió forrásaiból, kivételesen csak az INTERREG programból. Így például a Genf környéki agglomerációban történt 81,6 millió eurós határon átnyúló fejlesztésekre szánt beruházási összegek 68%-a, illetőleg a svájci–olasz CBC együttműködések költségeinek 75%-a az INTERREG programból került finanszírozásra (*Saint-Ouen, 2012*).

A korábban már említett felülvizsgálatnak köszönhetően jöttek létre a *RegioPlus* és az *InnoTour* programok megközelítőleg 90 millió svájci frank költségvetéssel. Az értékelés eredményei ugyanis kimutatták, hogy az első generációs eszközök még nem elégségesek a területi problémák leküzdésére, az innováció és az együttműködések további ösztönzése is szükségessé vált (Tóth–Mischler, 2007).

A felsorolt első- és második generációs regionális politikai eszközök, programok elapróztak, külön-külön próbálták megoldani az azonos eredőből fakadó problémákat, így szükség volt az integrációjukra, szintézisükre, melynek köszönhető az életre hívott *Új Regionális Politika*, melynek nyitánya 2008 év eleje.

3. Az Új Regionális Politika (NRP)

3.1. Az NRP céljai, eszközei

Az *Új Regionális Politika* létrehozása a 2006. október 6-án kelt törvény értelmében történt meg, hatályba 2007-ben lépett, végül 2008 január 1-én indult el. A program jelentős változásokat hozott a területi programokban (2. táblázat) és azok finanszírozásában.

2. táblázat

A regionális politika változása Svájcban

	Regionális politika 1974–2007	Új Regionális Politika 2007–
Célok	Vállalkozás- és gazdaságfejlesztés	A régiók export és jövedelemtermelő képességének növelése
Célterületek	Hegyvidéki és rurális régiók	Hegyvidéki, rurális területek, határmenti régiók és agglomerációs övezetek
Területi lépték	Földrajzi régiók	Kantonok
A megvalósítás eszközei	Hitelek, támogatások, projektek generálása	1. regionális gazdaság támogatása 2. ágazati politikák összehangolása 3. kapacitásbővítés
Kormányzati megközelítés a megvalósításra	Regionális tervezés	Kantonális programok, kantonok és szövetség közötti szerződések

Forrás: OECD, 2012

Területi lefedettség tekintetében három célterület csoport került meghatározásra (hegyvidéki és rurális terek, határrégiók és strukturális problémákkal küszködő területek). E három

területi kategóriához kapcsolódva határozódott meg három nagyobb pillér, ami azért fontos, mert ezekhez a pillérekhez rendelődnek hozzá a pénzügyi források. 2011-ig a program teljes költségvetése 405,5 millió frank, melynek nagyobb része (262,6 millió CHF) hitel formájában, míg 142,9 millió CHF támogatás formájában kerül felhasználásra. Az NRP három pillére a következő:

1. pillér: ez egyben a legfontosabb pillér is, hiszen ez a regionális politika lényegi része, ebben vannak azok a támogatások, amelyek a gazdasági felzárkóztatáshoz szükséges projekteket, programokat finanszírozzák. Az 1. pillér teszi ki nagyságrendileg az NRP teljes költségvetésének 85%-át;
2. pillér: e pillér fő célja elérni az egyes gazdasági szektorok közötti együttműködést. Az NRP költségvetés 5–10%-nyi részével ágazatközi együttműködések életre hívása a legfőbb perspektívája;
3. pillér: itt nem más volt a cél, mint az első két pillér megvalósítását segítő, a regionális politikai tudásbázist növelő intézményháló (RegioSuisse) kialakítása.

Az egyes pillérekre jutó támogatási keretösszegeket a 3. táblázat mutatja (OECD, 2011).

3. táblázat

Az NRP költségvetésének megoszlása a három pillér között

	Költségvetés (millió CHF)
Hitelkihelyezés	262,6
Pályázati pénzalapok	142,9
1. Pillér	119,7
<i>Kantonális programok</i>	69,6
<i>Kantonok közötti együttműködések</i>	27,3
<i>INTERREG IV A + IV C</i>	22,9
2. Pillér	12,2
<i>INTERREG IV B, URBACT</i>	4,0
<i>Szövetségi ügynökségek közti együttműködések</i>	8,2
3. Pillér	11,1
<i>RegioSuisse</i>	9,6
<i>Regionális politikai tanulmányok készítése</i>	1,5
ÖSSZESEN	405,5

Forrás: OECD, 2011

A korábbi regionális politikai intézkedések három fő iránya (ld. korábban) is megváltozott az NRP életbe lépésével. A három célt hat tematikus prioritás váltotta fel, melyek külön-külön egy ágazatot érintettek. Az érintett ágazatok a mezőgazdaság, az energetika, a turizmus, a természeti erőforrások kérdése, valamint az oktatás és az egészségügy fejlesztése. Mind a hat prioritásnak megvan a maga beavatkozási területe, és az ágazatok közötti szintézist a 2. pillér adta lehetőségek valósítják meg.

3.2. Az NRP és a területi tervezés viszonya

A svájci föderális államszövetség alkotmányának 75. cikkelye rendelkezik a területi tervezésről. Az 1. bekezdés tisztázza, hogy a fő célok és irányok meghatározója a föderáció szintje, azonban a konkrét területi tervek és programok kidolgozói a kantonok. Ezáltal a kantonoknak területrendezési terveket, építési rendeleteket és 10 éves időhorizontú területfejlesztési tervek kell készíteniük (*Büchi – Muggli, 2002; Scholl, 2008*).

A NRP által támogatott intézkedéseknek természetesen figyelembe kell vennie a területi tervezési dokumentumokban meghatározott célokat, így infrastrukturális beruházások esetén alárendelt helyzetbe is kerülhet a regionális politika a területi politikával szemben, míg az NRP soft intézkedései (tudásszint növelése, oktatás, stb.) általában nem ütköznek a tervezéssel kapcsolatos jogszabályokba, rendeletekbe (*Muggli, 2012*).

4. Konklúziók

A svájci regionális politika legnagyobb üzenete hazánk felé talán a közigazgatásából ered: egy erős, decentralizált elveken felépült állam regionális és területi politikája is alsóbb szintekre delegáltan valósul meg. A fő célkitűzés természetesen közös, a szövetségi gazdaság mutatóinak növelése, azonban az ez irányú törekvések már a kantonok szintjén valósulnak meg.

Látható, hogy egy nem Uniós tag is mennyire kiszolgáltatottá válhatott a területi különbségek okozta problémáknak, de időben és megfelelő eszközökkel reagálva oldani tudta a problémák súlyát. Az többszöri felülvizsgálat pedig (1990-es évek és a 2000-es évek közepe) hozzájárult ahhoz, hogy minél inkább a kor szellemének megfelelően kerüljenek kialakításra a prioritások, a fejlesztés pénzügyi eszközei.

A magyar helyzet más: centralizált államszervezetben ez a svájci szellemiség nem megvalósítható, azonban annak következetessége a változásokra való reagálása a programok újradimenzionálásában mindenképp követendő példa lehet.

5. Felhasznált irodalom

- BÜCHI, W. – MUGGLI, W.** (2002): Raumplanung in der Gemeinde. VLP ASPAN.
http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/RPidG_LU_0.pdf
- GAUDARD, G.** (1995): L'évolution des disparités économiques terrégionales en Suisse. Aussenwirtschaft, 50(2), pp. 329–350.
- MAILLAT, D. – QUIQUEREZ, F.** (2004): L'évolution des disparités régionales en Suisse, Working Paper No. 48, Institut de recherches économiques et régionales, University of Neuchâtel, Switzerland.
- MUGGLI, W.** (2012): Spatial planning in Switzerland: a short introduction. VSP ASPAN. Bern. p.12.
- OECD (2002): OECD Territorial Reviews – Switzerland, Paris
- OECD (2011): OECD Territorial Reviews – Switzerland, Paris
- THIERSTEIN, A. – EGGER, U.K.** (1998): Integrated regional policy: lessons from Switzerland. Environment and Planning C: Government and Policy, 16(2), pp. 155–172.
- TÓTH, K. – MISCHLER, P.** (2007): Swiss Regional Development Policy at Crossroads: Lessons for South Eastern Europe. In: POP, D. (ed.): Challenge of Regional Development in South East Europe – Strategies for Financing and Service Delivery. Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, Budapest
- RegioSuisse: <http://www.regiosuisse.ch>
- REY, U.** (2003): Demografische Strukturveränderungen und Binnenwanderung in der Schweiz 1850–1950, Ph.D. dissertation, University of Zurich, Switzerland.
- SAINT-OUEN, F.** (2012): EU and Swiss Territorial Development Policy: the Linkage
http://isfd-tpa.rkk.hu/tevekenysegek/TPPA_Development_Saint-Ouen.pdf
- SCHMITT, N.** (2001): The Swiss Municipal System: Heterogeneity, Complexity, Topicality, In: FLEINER, T. – KHAKIMOV, R. (Eds.): Federalism: Russian and Swiss Perspectives, Moscow, pp. 95–112.
- SCHOLL, B.** (2008) (ed.): Spatial planning and development in Switzerland. Swiss Federal Office of Spatial Development (ARE), Zürich
http://www.irl.ethz.ch/re/publications/PDF_docs/ch_eva_engl.pdf
- „Svájc Szövetségi Alkotmánya (1999. április 18.)