

# A FEJLESZTÉSPOLITIKA SIKERESSÉGÉT ELŐSEGÍTŐ TÉNYEZŐK ÉS A KOHÉZIÓS ORSZÁGOK TAPASZTALATAI MAGYARORSZÁG SZÁMÁRA<sup>1</sup>

(Factors Supporting the Success of Development Policy and Experiences of Cohesion Countries for Hungary)

LÓRÁND BALÁZS

*Kulcsszavak:*

*fejlesztéspolitika kohéziós országok támogatások*

*A Európai Unió kohéziós országainak felzárkózási tapasztalatai alapján érdemes levonni a megfelelő következtetéseket Magyarország számára is: a kohéziós politika eszköztárához, illetve a gazdaságpolitikái, szabályozási lépésekre és fejlesztési programokra is szükség van a sikeres felzárkózáshoz, mint például a következetes makrogazdasági stabilitást támogató költségvetési és monetáris politika folytatása; a rendelkezésre álló fejlesztési források koncentrációja; az emberi erőforrás fejlesztés előnyben részesítése; társadalmi konszenzuson alapuló strukturapolitika és hosszú távú fejlesztési stratégia végrehajtása; a bürokrácia hatékonyságának erősítése és az intézményrendszer fejlesztése.*

## *Bevezető*

Az elmúlt évtizedekben a kohéziós politika bizonyos területeken sikereket, míg más szinteken kudarcokat ért el (Horváth 2006), miközben a területi egyenlőtlenségek növekedése megkérdőjelezhetetlen az Európai Unió 15 régi tagállamában. Bár számos esetben találkozhatunk sikertörténetekkel a felzárkózás területén nemzeti (pl. Írország) és regionális szinten, még mindig jelentős számú régió minősíthető sikertelennek a konvergencia szempontjából. Az EU27 országai tekintetében az EU/EK történetének eddigi legnagyobb egyenlőtlenségei jelennek meg. Az EU döntéshozóinak már nem csak az észak–dél megosztottsággal kell foglalkozniuk, hanem szem előtt kell tartaniuk a kelet–nyugati differenciáltságot is. Az igazi kihívást az jelenti az Unió számára, hogy egyrészt elő kellene segíteni a gazdasági növekedést és a hatékonyság erősítését, másrészt nagymértékben szükséges volna a belső kohézió erősítése. Bizonyos szempontból jó helyzetben van az EU, mivel az elmúlt 15–20 év fejlesztési programjainak gyakorlata, különösen a felzárkózó régiók tapasztalata felhasználható az újonnan csatlakozott államok esetében. Így a kohéziós politika első időszakára jellemző saját tapasztalatokból történő tanulás („learning by doing”) helyett az új tagállamokban a régi tagországok tapasztalataiból való tanulás („learning from others”) kerülhet előtérbe (Bradley et al. 2005). Kérdés, hogy vajon a kohéziós országokban sikerrel megvalósított intézkedéseket mennyiben lehet az

újonnan csatlakozott országokban alkalmazni, adaptálni (*Maurel* 2006). Az mindenesetre biztos, hogy érdemes áttekíteni a kohéziós országok tapasztalatait, és ezek alapján megfogalmazni olyan általános elveket, amelyek a fejlesztéspolitika sikerességét biztosíthatják.

### *A kohéziós országok tapasztalatai*

A kohéziós országok az Európai Unión belül különböző tapasztalatokat mutatnak fel a konvergencia területén, ugyanakkor egyértelműen bizonyítható a felzárkózás országos szinten 1986 és 2000 között. Míg a négy ország GDP-je átlagosan az EU 65%-án állt 1986-ban, addig 1999-ben már 79%-ra növekedett (*Bocsor et al.* 2000). (A konkrét növekedési rátákat lásd az 1. táblázatban.) Más elemzések szerint is az 1990-es évek során a kohéziós országoknál megfigyelhető a felzárkózás nominális és monetáris szempontból is, így a négy országból három a Gazdasági és Monetáris Unió alapító tagja is lett, egyedül Görögország maradt le ebben a tekintetben (*Rácz* 2007). Sok szempontból tehát sikerként könyvelhető el az ezen országoknak jutott források hasznosulása.

#### 1. TÁBLÁZAT

*A kohéziós országok GDP-jének évi százalékos növekedése az EU-átlag százalékában (változás)*

*(The Growth Rate of the GDP of the Cohesion Countries [EU average = 100%])*

<i>Időszak</i>	<i>Görögország</i>	<i>Írország</i>	<i>Portugália</i>	<i>Spanyolország</i>
1961–1973	177	92	144	150
1974–1985	85	190	110	95
1986–1990	36	139	167	136
1991–1995	80	413	120	87
1996–2000	133	404	142	138

*Forrás:* Bocsor et al. (2000, 941) alapján saját szerkesztés.

Kezdetben a kohéziós országok csatlakozása után a hirtelen tapasztalt nyitottság és az egyre erősödő versenyhelyzet káros következményei domináltak (kisebb visszaesés volt tapasztalható), majd a méretgazdaságosságból fakadó előnyök miatt ezek az országok is sokat profitáltak a közös piacból. A felzárkózás, vagyis a *konvergencia folyamata lassú* és egyenetlen volt. Csak Írország jelentett kivételt, amely 1997-re elérte az EU15 egy főre jutó jövedelmi átlagát, majd tovább növekedve 2002-re az Unió négy legfejlettebb országának egyike lett (*Halász et al.* 2005). A kohéziós országok közül tehát egyedül Írországnak sikerült csatlakoznia a fejlettségi szempontból vezető csoporthoz (az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson mérve), a másik három ország gyengébb fejlettségi szinten maradt a 2004-es adatokat figyelembe véve (*Barry* 2000; *Maurel* 2006). Mindezekből is egyértelmű, hogy a konvergencia megvalósulása nem tekinthető automatikusnak (*Pauker* 2003). A szakirodalomban

legtöbbször Írország példáját emelik ki, mint amely sikeresen zárkózott fel az EU-átlaghoz és bekerült a legfejlettebb államok közé.

A kohézió folyamata számos tényező együttes hatásának köszönhető, mindezek közül nehéz a Strukturális Alapok hatásának kiszűrése, számszerűsítése. További fontos tényező volt a felzárkózás kapcsán a kereskedelmi kapcsolatok bővülése, a működő tőke beáramlásának növekedése és a strukturális reformok hatása. Az országok felzárkózása ellenére a *differenciáltság* az adott országon belül továbbra is fennmaradt a régiók szintjén, így ezen a területen a regionális politika kevésbé tekinthető sikeresnek (Halász et al. 2005). Vagyis a felzárkózás, növekedés során itt is inkább stabilizálódtak, vagy még jobban elmélyültek a területi egyenlőtlenségek, melyek mérséklése további feladatot jelent majd ezeknek az országoknak és az Európai Uniónak is.

A felzárkózás egyik fontos alapeleme volt az uniós pénzügyi transzferek megjelenése a kohéziós országokban. Az Európai Unió fontos célja, hogy a fejlettségben elmaradott tagállamok számára pénzügyi forrásokat biztosítson. Az 1990-es években az uniós támogatások a kohéziós országok éves GDP-jének 2–3%-át jelentették, mindez a beruházások szempontjából majdnem 20%-ot tett ki. Ebből a forrásból komoly fizikai infrastruktúra-fejlesztéseket hajtottak végre ezek az országok, továbbá regionális fejlesztéseket, illetve az *emberi erőforrás fejlesztését* finanszírozták. Fokozatosan egyre nagyobb hangsúlyt kapott a harmadik terület, számos oktatási, képzési program valósult meg, mivel a fizikai infrastruktúra elmaradottsága mellett korábban komoly versenyhátrányt okozott a lakosság iskolázottságának és képzettségének elmaradottsága a többi EU tagállamhoz képest. A négy országon belül a legtöbb forráshoz jutó régiókban a növekedés átlagosan egy százalékponttal meghaladta a többi régió átlagos növekedési ütemét, vagyis a felzárkózás irányába történt elmozdulás. Emellett jelentősen nőtt a munka termelékenysége is az említett országokban. A leglátványosabb fejlődést a fejlesztések hatására a fizikai infrastruktúra területén érték el a kohéziós országok. A humán erőforrás, a munkaerő képzettségi színvonala az EU átlagához képest még mindig elmarad Görögországban, Spanyolországban és Portugáliában. Írország itt is kivételnek számít, mivel jelentős fejlődést tud felmutatni ezen a területen is; ahogy a tudásalapú társadalom kialakításában is ez az ország érte el a legnagyobb előrelépést. Írország egyre nagyobb összegeket költ a fejlesztéspolitikára, de ezeknek egyre kisebb részét adja az Európai Unió, például az ír GNP 6,8%-át jelentő hároméves (2000–2002) fejlesztési programban az EU hozzájárulása már csak 0,6% volt. A három éves időszak végére a GNP a fejlesztések hatására 3%-kal lett magasabb, mint amekkora anélkül lett volna (nettó hatás). A korábban jellemző hagyományos iparágakat megmenteni szándékozó programok helyett egyre inkább előtérbe kerültek a horizontális elv alapján felépülő fejlesztési intézkedések (és a regionális fejlesztési programok), amelyek célja az emberi erőforrás fejlesztése, a K+F és az innováció támogatása, a tudásalapú társadalom kialakításának elősegítése volt. Összességében vizsgálva az EU támogatásait, megállapítható, hogy az EU GDP kb. 0,4%-át költötték az említett időszakban a kohéziós politikára, ami komoly növekedés-generáló hatást tudott elérni ezekben az országokban; és olyan

területek finanszírozását vállalta fel részben, amelyekre a folyó kiadások terhe mellett általában nincs elegendő forrás (Palócz 2005).

A Sapir-jelentés<sup>2</sup> a kohéziós országok felzárkózásával kapcsolatban kiemeli, hogy az *adminisztráció színvonala* központi befolyásoló szereppel rendelkezik nem csak az egyes régiók gazdasági növekedése kapcsán, hanem az uniós politikák szempontjából is, mivel az alacsony színvonalú adminisztrációval rendelkező térségek számára gyakran problémát okoz a fejlesztési források megfelelő felhasználása. A helyi tényezők mellett fontos befolyásoló jellegzetesség a *makrogazdasági stabilitás és a megfelelő közfinanszírozási rendszer* is, amelyek szintén hatással vannak egy régió felzárkózására. Görögország és Írország nem sok jelét mutatta a felzárkózásnak egészen addig, amíg mindkét országban meg nem valósították a makrogazdasági stabilizációt és a strukturális reformokat (Sapir et al. 2003). Az ír modernizációhoz például nagymértékben hozzájárultak a megfelelő politikai döntések és a magas hatékonyságú állami intézmények (Pauker 2003). Mindezek hatással voltak a *külföldi tőkebefektetésekre* is, amelyek mindkét ország számára a felzárkózás legfontosabb tényezőjét jelentették. Írország jó példaként emelhető ki, mint olyan ország, ahol az EU-s fejlesztési forrásokat olyan iparágakba fektették, amelyek komparatív előnyökkel rendelkeznek. Ennek ellenpéldájaként említhetők azon térségek, ahol olyan K+F intenzív szférába fektették a fejlesztési pénzeket, amelyekre a helyi lakosság képzettség szempontjából nem volt felkészülve, így nem sikerült gazdasági növekedést előidézni (Sapir et al. 2003). Tehát a fejlesztési források mellett egyéb tényezők, a gazdaságpolitikai környezet és a külföldi befektetések is komoly szerephez jutottak a felzárkózási folyamatban.

Az egyes tagállamok számára az integrációhoz tartozás minden esetben kényszerítő erőként jelentkezett, ugyanakkor a nemzeti válaszok igen eltérőek voltak, az országok szintjén (például az intézményi struktúrák kapcsán) a mai napig *jellegetes különbségeket* figyelhetünk meg (Horváth 2001b). Összességében a felzárkózás szempontjából Írország és Spanyolország tekinthető a legsikeresebbnek, ugyanakkor Görögország és Portugália kapta a legtöbb forrást az EU-tól a konvergencia beindítása érdekében (Borkó–Oszlay 2007).

### *Magyarország lehetőségei, kilátásai*

Az EU-tagságból fakadóan a 2004–2006-os időszakra a magyar kormánynek is kötelezettsége volt, hogy hároméves fejlesztési tervet hozzon létre. A terv elkészítése komoly kihívást jelentett, mivel az államigazgatás nem volt felkészülve az EU-követelményeknek megfelelő munkára. Az EU nem fogadta el a források elosztásának eredeti, regionális koncepcióját, ezért az öt operatív programból egyet Regionális Fejlesztés Operatív Programnak neveztek el, amely tematikus intézkedéseket tartalmazott, és ennek a programnak az irányító hatósága is országos hatáskörű intézmény lett (a Nemzeti Területfejlesztési Hivatal) (Szentés et al. 2006). A legutóbbi

előcsatlakozási alapokból elsajátítható tapasztalat korlátozott, mivel azok a fejlesztési programok (PHARE, SAPARD, ISPA) kevésbé voltak hasonlatosak a nemzeti fejlesztési tervezés integrált megközelítéséhez. Ráadásul ezek nagyságrendje, illetve az újonnan csatlakozott volt szocialista országok számára nyújtott fejlesztési programok keretösszege jóval alacsonyabb volt ezen országok GDP-jében mérve, mint a korábbi csatlakozások során ilyen célra allokkált források (Bradley *et al.* 2005). Ez az időszak mindenképpen egy nagyon fontos *tanulási periódusnak* minősíthető az ország számára, ami hasznos tapasztalatokkal szolgált.

A támogatási összegek alapján megállapítható, hogy a 2004-ben csatlakozott országok GDP-jük arányában jóval kevesebb fejlesztési forráshoz jutottak, mint Spanyolország és Portugália csatlakozásukkor. Az EU-tól megszerezhető források nagyságrendje optimális esetben elérte a 1,5–2%-ot (Erdős 2006). Így a tíz új tagállam esetén a megszerezhető források nagysága alacsonyabb az elvártnál, éppen ezért a beavatkozások hatása a gazdasági növekedésre várhatóan csekély marad. Mindez azzal magyarázható, hogy számos aggodalom fogalmazódott meg az új tagállamok *abszorpciós képességével* kapcsolatban (Bouvet 2003; Tétényi 2005). Természetesen emellett az uniós költségvetés kapcsán megjelent érdekkonfliktusok is szerepet játszottak a fejlesztési források elosztásánál.

## 2. TÁBLÁZAT

*A Strukturális Alapok forrásai a hazai költségvetésben (és a GDP %-ában) 2004–2006 között*

*(Subsidies of the Structural Funds in the Hungarian Budget [in HUF and in the Percentage of the GDP] in the 2004–2006 Period)*

	Strukturális Alapok		
	Közösségi támogatás	Hazai társ-finanszírozás	Összesen
millió euró	1996	700	2696
milliárd forint*	499	175	674
előirányzat a hazai költségvetésben			
2004	119,0	38,0	157,0
(a GDP %-ában)	0,58	0,19	0,77
2005	169,9	54,3	224,2
(a GDP %-ában)	0,80	0,26	1,06
2006	220,1	70,3	290,4
(a GDP %-ában)	1,00	0,32	1,32

\* 250 forint/euró árfolyamon kalkulálva.

Forrás: Voszka (2006, 18).

A támogatási rendszer hazai kiépülése, amelyen belül a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap csak két forrásként jelenik meg, 2004-re a GDP 1,3%-át eredményező újraelosztáshoz vezetett Magyarországon, mindebből a Strukturális Alapok keretében érkezett közösségi támogatás 0,58%-ot<sup>3</sup> tett ki (Voszka 2006). Ez egy igen alacsony arányt jelent, még akkor is, ha 2006-ra már elérte az 1%-ot. A 2. táblázatban az I. NFT-re vonatkozó adatok találhatóak, amelyek még a tervezett kifizetések nagyságát mutatják. Dilemmát okozhat annak megítélése, hogy vajon ezek a források mennyire jelentenek elegendő fejlesztési pénzt az országnak, avagy a nemzeti jövedelemhez viszonyított arányuk alapján mennyire lesznek képesek tényleges fejlesztési, felzárkóztatási hatást gyakorolni a hazai gazdaságra, társadalomra.

### *Az EU-s források sikeres felhasználásának kritériumai Magyarország számára*

Magyarország az Európai Unióhoz történő csatlakozása után hozzáférhetett a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap különböző forrásaihoz. A magyar gazdaság és társadalom számára fontos körülmény, hogy az EU milyen nagyságrendű fejlesztési forrásokat irányzott elő Magyarország számára, illetve a hozzáférés milyen feltételek mentén volt lehetséges. Továbbá szintén döntő jelentőségű az is, hogy ezek a források hatékonyan hasznosuljanak, amihez szükséges az egyes térségek (régiók) abszorpciós képességének növelése. Mindehhez megfelelő cél-, eszköz- és intézményrendszernek kellett rendelkezésre állnia. A külső tényezők leginkább adottságként kezelendők, a belső gazdasági alkalmazkodás viszont komoly feladatot jelentett, amihez stratégiára volt szükség (Losoncz 1999). Mindemellert biztos, hogy nem lehet cél önmagában a kohéziós politika támogatásainak megszerzése, ennél sokkal fontosabb, hogy a *belső erőforrások mobilizálása* megtörténjen, és a régiók felkészülten vegyék fel a versenyt (Horváth 2007) a mára már közel 500 milliós népességű piacon. Amennyiben egy régió kizárólagosan az EU támogatásaitól várja a fellendülést, akkor várhatóan nem lesz képes relatív pozícióján javítani (Horváth 2004). Ezért is olyan fontos, hogy a kohéziós politika mellett milyen nemzeti programok indulnak az egyes országokban.

A hazai közvéleményben kialakult az a nézet, hogy az EU-s források várhatóan komoly *növekedési többletet* fognak eredményezni Magyarországon. Mindezt a különböző modellszimulációk alá is támasztották (EC 2007). Ugyanakkor a tényleges növekedési hatást a hasznosulás hatékonysága is befolyásolni fogja, melyre hatással van számos tényező. A legtöbb ökonometriai elemzés alapján a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap forrásai a növekedés és felzárkózás szempontjából az előzőekkel ellentétben igencsak *szerény hatást* gyakorolnak a hazai gazdaságra. A kimutatható hatások nagymértékben függenek a forrásokat fogadó ország jellemzőitől (MNB 2006). „A Strukturális Alapokhoz való hozzáférés és a források hatékony felhasználásának előfeltételeit azonban Magyarországon is meg kell teremteni.”

(Horváth 2001a, 19) Emellett azt is ki kell emelni, hogy az EU törekvései önmagukban nem elégségesek a konvergencia megvalósításához, szükség van az ezeket *támogató nemzeti politikákra*, amelyek megfelelő környezetet teremthetnek a befektetések számára és a humán tőke növelésére (Sapir et al. 2003). Mindezekből kitűnik, hogy a fejlesztési források csak szükségesek, de nem elégséges összetevőjét jelentik a növekedésnek.

Magyarország sikeres felzárkózásának megvalósítása érdekében a következő szempontok a legfontosabbak:

- 1) *Fegyelmezett gazdaságpolitika megvalósítása* szükséges, ezen belül is leginkább makrogazdasági stabilitást támogató költségvetési és monetáris politikát kell folytatni, illetve a külkereskedelmi politika nyitottságát érdemes növelni. Emellett fontos szerepe van a nemzeti regionális támogatások proaktív eszközeinek is (MNB 2006). Ezek a kormányzati cselekvési programok részét kell, hogy képezzék.
- 2) A megfelelő prioritások érdekében történő *forráskoncentráció*<sup>4</sup> elengedhetetlen (Stierle 2004; Czuriga 2008), melynek persze természetes velejárói (a Williamson hipotézis<sup>5</sup> szerint is) az erősödő területi egyenlőtlenségek. Először az ország felzárkóztatása lehet csak a cél, később érdemes a forrásokat inkább a regionális egyenlőtlenségek mérséklésére összpontosítani (MNB 2006). A felzárkózás közben egyes tagállamokban így előfordulhat, hogy növekednek az egyenlőtlenségek, ilyenkor a nemzeti politikáknak kell enyhíteni ezeket a hatásokat (szociálpolitikai eszközök, munkaerő-piaci és bérpolitikai beavatkozások stb.) (Sapir et al. 2003). Továbbá nem érdemes a fejlesztési támogatásokból a gazdasági aktivitás egyenletes ágazati szintű elosztásának kezdeményezése sem, mivel ez sem vezet pozitív eredményekre. Éppen ezért nem szabad mesterségesen létrehozni növekedési pólusokat, mivel így a természetes agglomerációs hatások gyengülhetnek (MNB 2006). Ehhez kapcsolódik az is, hogy a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap nyújtotta támogatásokat érdemes minél nagyobb volumenű projektekre költeni<sup>6</sup>, mert így a tranzakciós, adminisztrációs költségek csak kis tételt jelentenek a teljes projekten belül, nem úgy, mint a kis méretű projektekénél, ahol a kettős ellenőrzés miatt indokolatlanul nagy az adminisztrációs teher (NFH 2005). Fontos tehát a piaci struktúrák erősítése, és nem érdemes mesterségesen kevésbé életképes koncentrációkat létrehozni, mivel ezek nem váltják be a hozzájuk fűzött reményeket.
- 3) A *beruházások megfelelő összetételét* kell kialakítani, vagyis megfelelő egyensúlyt kell találni a fizikai infrastruktúra, az emberi erőforrások és az üzleti környezet fejlesztése között. A fizikai infrastruktúra kiépítése szükséges, de ez akár növelheti is az egyenlőtlenségeket, mivel elvonhatja a meglévő termelési tényezőket a kevésbé fejlett régióktól (MNB 2006). A célterületek közül nagy jelentősége van a K+F-nek, a képzett munkaerőnek és az infrastruktúrának; ezeket egyidejűleg szükséges fejleszteni, hogy egyik se szabjon gátat a tudásalapú innovatív gazdasági struktúrák kialakulásának.

Ugyanakkor az alpinfrastruktúra kiépítése után – az ír példát követve – érdemes minél nagyobb forrásokat koncentrálni a *humán erőforrás fejlesztésére* (oktatás és továbbképzés) (Palócz 2005; Applica 2007). Például hasznos lehet a hátrányos helyzetű emberek bevonása a felsőoktatásba, a technológia-kezelési képességek erősítése és a kutatás-intenzív humán tőke generálása (MNB 2006). A legjelentősebb eredményeket azon térségek tudják felmutatni, amelyek nem a hagyományos fizikai infrastruktúra fejlesztésére koncentráltak, hanem a modern területfejlesztési hajtóerőkre helyezték a hangsúlyt, úgy mint emberi erőforrás fejlesztése, innováció, üzleti szolgáltatások erősítése, modern iparszervezési megoldások alkalmazása (Horváth 2004). Az üzleti környezet fejlesztésének hátrányai közé sorolható a holtteher-vesztés<sup>7</sup>, a diszlokációs hatás<sup>8</sup> és a helyettesítési hatás<sup>9</sup>. A holtteher-vesztés leginkább úgy kerülhető el, hogyha az induló KKV-eket, a technológiai váltást megvalósítókat, a K+F tevékenységet végzőket és az emberi erőforrás képzését támogatják (MNB 2006). Ezen beavatkozások finanszírozása nem szoríthatja ki a hazai beruházásokat (Sapir et al. 2003). A számos terület között tehát megfelelő arányokat kell meghatározni, és mindemellett az emberi erőforrás fejlesztését (oktatás, képzés) szükséges előnyben részesíteni.

- 4) Az *állami bürokrácia hatékonysága* szintén kritikus ezen a területen (Hurst et al. 2000). A pályázati rendszerek üzemeltetése érdekében szakértelemmel rendelkező bürokrátákra van szükség. A fejlesztéspolitika hatékonyságát jelentősen limitálhatja a döntéshozási kompetenciák decentralizációja (MNB 2006). Az 1988-as reformok következményeképpen az Európai Bizottságnak nincs közvetlen ráhatása a támogatott projekt kiválasztásának folyamatára és a fejlesztések végrehajtására. A megfelelő intézményrendszer (illetve az ehhez kapcsolódó képzett szakembergárda) fontossága így központi és helyi szinten is alapvető, mivel a fejlesztési források hatékony, gördülékeny felhasználásához, a programok végrehajtásához ez mindenképpen szükséges (Bouvet 2003; Palócz 2005). Érdemes lenne csökkenteni a bürokráciát ezen a területen is, de itt is egy trade-off-al kerülünk szembe az egyszerűség és az elszámoltathatóság kapcsán. A régiók versenyképességét továbbá jelentősen befolyásolják azok az igazgatási feltételek, amelyek jellemzőek egy adott térségre. A közigazgatás, a helyi adminisztráció mind fontos katalizátorként, moderátorként működhet közre a helyi versenyképesség kialakításában. Ennek kapcsán érdemes lenne megvizsgálni, hogy vajon a rendszer átalakítása, modernizációja mennyiben kötődik az uniós fejlesztési támogatásokhoz, vagy inkább önállóan kellene kezelni a magyar közigazgatás modernizációjának kérdését (Pálné Kovács 2007). Mindezek a tényezők az EU fejlesztési forrásainak felhasználásánál is fontosak. A strukturális politika hatékony végrehajtása érdekében szükséges a nemzeti regionális politika szerveszervezetrendszerének korszerűsítése is (Horváth 2007). Az adminisztráció feladatai szerteágazóak egy közpolitikai rendszer működtetése során, éppen ezért hatékonyságának fontossága megkérdőjelezhetetlen.



- 5) Különösen fontos lenne hazánkban a konvergencia-programhoz kapcsolódó intézkedések, reformok<sup>10</sup> és a fejlesztéspolitikai stratégia elfogadásakor *társadalmi konszenzust* kialakítani, mivel ekkor biztosítható a döntések végigvitele (NFH 2005). A kohéziós politika a korábbiakban csak akkor váltotta be a hozzá fűzött reményeket, ha a támogatások felhasználásakor több évtizeden keresztül következetes strukturális politikát érvényesítettek az adott országban (Horváth 2004). A célrendszerek konzekvens kialakítása érdekében a legjobb, ha egy stratégia készül, amelyből mindig levezetik az aktuális fejlesztéseket, és így nem aprózódnak el ezek a források (Palócz 2005).
- 6) Magyarországnak a sikeres forrásfelhasználás érdekében mindenképpen meg kellett ismernie az EU bürokráciáját, fontosak a személyes kapcsolatok is, de emellett a hatalmas ismeretanyag elsajátítása is kihívást jelentett (Farkas 1997). Ez egyben egy komoly *tanulási folyamatot* igényelt (Kengyel 2003), amely nem ért véget a csatlakozással.
- 7) Az anyagi tényezőkön túl más faktorok is fontos szerepet játszanak a felzárkózásban. Általában a történelemben a felzárkózás sikeréhez nagyban hozzájárult az is, hogy a nemzetközi gazdasági vagy politikai szerencse a felzárkózásra *intellektuálisan felkészült* társadalmat ért, éppen ezért fontos, hogy az emberi értékek fontossága is megjelenjen, még ha egy társadalom anyagiakban szegény is (Kozma 1999).

A korábban bemutatott felzárkózási sikerek (és kudarok) kapcsán figyelembe kell venni, hogy a négy kohéziós ország fejlesztéspolitikájának eredményessége alapján néhány általános következtetés, tanulság megfogalmazható Magyarország számára is (Palócz 2005); ugyanakkor nem minden tapasztalat alkalmazható az újonnan csatlakozott országokban. Például Írország egy nagyon kis területű és népességű (3,8 millió fő) ország, amely centralizált közigazgatással rendelkezik, ezért soha nem került szembe olyan jelenségekkel, amelyek jellemzőek Lengyelországban, Romániában vagy akár Magyarországon. Ráadásul Írország már 17 éve tagja volt az EU-nak, amikor a Strukturális Alap igazán jelentős támogatásai elérték az országot, jól kiépített piaccgazdasági rendszerrel rendelkezett, és az állami finanszírozású programok átláthatóságát már az EU pénzügyi támogatásai előtt is biztosították (Bradley 2005).

Az igazán hatékony eszközrendszer a különböző *politikák együttesen* alkotják, úgy mint a befektetők és a kisvállalkozók számára vonzó gazdasági környezet kialakítása, kockázatvállalásra hajlandó vállalkozói magatartás támogatása, a helyi komparatív előnyök feltárása és kihasználása, hatékony közlekedési és távközlési infrastruktúra, jó finanszírozási lehetőségek, magasan képzett rugalmas munkaerő biztosítása, a beruházás és a fogyasztás közötti megfelelő egyensúly megteremtése (Boldrin 2006). Ezek a tényezők képesek egy ország felzárkózásához hozzájárulni.

## Összegzés

A kohéziós országok gyakorlata számos jellegzetességre ráirányította a figyelmet, az ír és spanyol sikeres (illetve a görög és portugál kevésbé sikeres) felzárkózás mögötti legfontosabb tapasztalat, hogy önmagában az EU-ból érkező fejlesztési források nem elegendők, számos országos szintű támogató intézkedésre és megfelelő gazdaságpolitikára van szükség. Az EU fejlesztési forrásai *lehetőséget adnak Magyarországnak* számára a felzárkózásra, bár a források nagyságrendje alacsonyabb a korábban vártnál.

A bemutatott szakirodalmi vizsgálatok, elemzések tanulmányozása után kijelenthető, hogy Magyarország felzárkózása érdekében a kohéziós országok tapasztalatai alapján egyértelműen szükség van a kohéziós politika eszközrendszere mellett egyéb gazdaságpolitikai, szabályozási lépésekre és fejlesztési programokra is, mint például a következetes makrogazdasági stabilitást támogató költségvetési és monetáris politika folytatása; a rendelkezésre álló fejlesztési források koncentrációja; az emberi erőforrás fejlesztés előnyben részesítése; társadalmi konszenzuson alapuló strukturálpolitika és hosszú távú fejlesztési stratégia végrehajtása; a bürokrácia hatékonyságának erősítése és az intézményrendszer fejlesztése. Mindezek csak együttesen lehetnek eredményesek.

## Jegyzetek

- <sup>1</sup> A kutatás elkészítését támogatta az Oktatási és Kulturális Minisztérium *Deák Ferenc Ösztöndíja*.
- <sup>2</sup> Az André Sapir (2003) nevével fémjelzett tanulmány, amely az Európai Bizottság felkérésére készült, az EU USA-tól való lemaradásának vizsgálata és a megfelelő megoldások felvázolása érdekében szintén számos szempontból foglalkozott a regionális politikával.
- <sup>3</sup> Viszonyítási alapként említhető a kutatási és fejlesztési kiadások és a társasági adóbevétel aránya 2006-ban: 0,9%; illetve 1,9% (*Voszka* 2006).
- <sup>4</sup> Az eddigiekben (2000-ig) a regionális fejlesztésekre felhasznált 250 milliárd ECU támogatás eredménye nem túl meggyőző, mivel a területi egyenlőtlenségek kapcsán csak lassú mérséklődést tapasztalhatunk. Ennek egyik oka a támogatások szétaprózottsága (*Horváth* 2001a).
- <sup>5</sup> Megvizsgálták, hogy a Williamson hipotézishez kapcsolódóan meddig fognak nőni az egyenlőtlenségek a 2004-ben csatlakozott országok esetén. Az eredmények szerint egészen addig, amíg az ország egy főre jutó GDP értéke el nem éri az EU átlag 70–75%-át. Ez után gyorsabban fognak csökkenni a különbségek, mint ahogy egészen addig nőttek (*MNB* 2006).
- <sup>6</sup> Mivel a támogatások felhasználásának megvan az a veszélye is, hogy hosszabb távon a gazdaság támogatástól függővé válhat. A beáramló források átmenetileg mindenképpen többlet jövedelmet okoznak, de hosszú távon nem biztos, hogy pozitív hatásai lesznek. Ezért érdemes inkább olyan beruházásokba koncentrálni a forrásokat, amelyek képesek a gazdaság kibocsátását hosszú távon is növelni (*Czuriga* 2008).
- <sup>7</sup> Holtteher-vesztéséget jelent, ha olyan beruházás támogatására kerül sor, amely egyébként is megvalósult volna.
- <sup>8</sup> Diszlokációs hatást eredményez, ha a beruházás egyébként is megvalósult volna, csak egy másik térségben.
- <sup>9</sup> Helyettesítési hatásról akkor beszélhetünk, ha a támogatások nélkül egy másik vállalat valósította volna meg a beruházást.
- <sup>10</sup> A kedvezőbb növekedési pályák kialakítása érdekében szükség van átfogó, integrált strukturális reformokra is (*Halmi* 2009).

## Irodalom

- Applica (2007) *Changing Regions – Structural Changes in the EU Regions*. Final Report. Applica – The Vienna Institute for International Economic Studies, Bécs. [www.ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/changing\\_regions2007.pdf](http://www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/changing_regions2007.pdf)
- Barry, F. (2000) Convergence is not Automatic: Lessons from Ireland for Central and Eastern Europe. – *World Economy*. 10. 1379–1394. o.
- Bocsor M.–Kengyel Á.–Szűcs A. (2000) A területfejlesztési politika új irányai az Európai Unióban. – *Közgazdasági Szemle*. 11. 932–948. o.
- Boldrin, M. (2006) Regional policies after the EU enlargement. – Artis, M.–Banerjee, A.–Marcellino, M. (eds.) *The Central and Eastern European Countries and the European Union*. Cambridge University Press, Cambridge. 365–386. o.
- Borkó T.–Oszlay A. (2007) *Az Európai Unió költségvetési forrásainak várható makrogazdasági és fiskális hatásai 2007–2013-ban*. Munkafüzet 21. ICEG EC, Budapest. [www.iceg.hu/hun/\\_docs/munkafuzetek/munkafuzet\\_21.pdf](http://www.iceg.hu/hun/_docs/munkafuzetek/munkafuzet_21.pdf)
- Bouvet, F. (2003) European Union Regional Policy: Allocation Determinants and Effects on Regional Economic Growth. – *Job Market Paper*. [www.econ.ucdavis.edu/graduate/fbouvet/job\\_market.pdf](http://www.econ.ucdavis.edu/graduate/fbouvet/job_market.pdf)
- Bradley, J. (2005) Promoting Cohesion in the Enlarged EU: Is there a Role for National Development Plans? – Bradley, J.–Petraokos, G.–Traistaru, I. (eds.) *Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union*. Springer, New York. 173–205. o.
- Bradley, J.–Zaleski, J.–Zuber, P. (2005) The Role of Ex-Ante Evaluation in CEE National Development Planning – A Case Study Based on Polish Administrative Experience. – Bradley, J.–Petraokos, G.–Traistaru, I. (eds.) *Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union*. Springer, New York. 275–311. o.
- Czuriga E. (2008) Kohéziós politika Portugáliában 2007 és 2013 között. – *Európai Tükör*. 2. 100–111. o.
- EC (2007) *Gyarapodó régiók, növekvő Európa*. Negyedik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról. Európai Bizottság, Belgium.
- Erdős T. (2006) *Növekedési potenciál és gazdaságpolitika*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Farkas B. (1997) Az EU regionális politikája a gyakorlatban. – *Tér és Társadalom*. 2. 55–66. o.
- Halász A.–Gáspár P.–Somogyi Á. (2005) *Az uniós támogatások és a gazdaság abszorpció kapacitása*. Munkafüzet 10. ICEG EC, Budapest.
- Halmai P. (2009) Felzárkózás és konvergencia az Európai Unióban. – *Statistikai Szemle*. 1. 41–62. o.
- Horváth Gy. (2001a) *Európai regionális politika*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Horváth Gy. (2001b) *Regionális támogatások az Európai Unióban*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Horváth Gy. (2004) Regionális egyenlőtlenségek Európában. – *Magyar Tudomány*. 9. 962–977. o.
- Horváth Gy. (2006) Differenciált kelet-közép-európai tér. Regionális teljesítőképesség és a területfejlesztés törvényi szabályozása. – *Falu Város Régió*. 1. 11–16. o.
- Horváth Gy. (2007) A régiók Európában. – *Gazdálkodás*. 3. 3–14. o.
- Hurst, C.–Thisse, J.F.–Vanhoude, P. (2000) What Diagnosis for Europe's Align Regions? – *EIB Papers*. 1. 9–29. o. [www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/eibpapers\\_2000\\_v05\\_n01/eibpapers\\_2000\\_v05\\_n01\\_a01\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/eibpapers_2000_v05_n01/eibpapers_2000_v05_n01_a01_en.pdf)
- Kengyel, Á. (2003) The EU's regional policy. – Palánkai, T. (szerk.) *Economics of European Integration*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 355–375. o.
- Kozma F. (1999) Latens fejlettség – a felzárkózás „startvonalá”. – *Statistikai Szemle*. 4. 242–259. o.
- Losonczi M. (1999) A közösségi támogatáspolitikája és Magyarország. A külső forrásbevonással szembeni követelmények. – *Közgazdasági Szemle*. 11. 1030–1038. o.
- Maurel, M.-C. (2006) Területi egyenlőtlenségek Európában. A bővítés, mint a kohézió próbája. – *Tér és Társadalom*. 4. 169–182. o.
- MNB (2006) *Elemzés a konvergencia-folyamatokról*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- NFH (2005) *Kilátó. Magyarország fejlődését meghatározó nemzetközi folyamatokról* – Az OFK-t megalapozó nemzetközi kitekintés – A Magyar Tudományos Akadémia véleménye és a tárcavélemények alapján átdolgozott változat. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest.
- Pálné Kovács I. (2007) Magyar területi reform és az uniós fejlesztéspolitika. – *Magyar Tudomány*. 10. 1306–1315. o.
- Palócz É. (témavezető) (2005) *A nemzetközi fejlesztéspolitikai stratégiakészítés gyakorlata*. KOPINT-DATORG, Budapest.
- Pauker Cs. (2003) Az „ír csoda” és ami mögötte van. – Barancsik J.–Oroszi S.–Varga A. (szerk.) *Tanulmánykötet Zinhaber Ferenc professzor emlékére*. PTE KTK, Pécs. 233–244. o.

- Rácz M. (2007) *Unió kihívások és válaszok a 2000-es években. Az egységes belső piac és a közös pénz.* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Sapir, A.–Aghion, P.–Bertola, G.–Hellwig, M.–Pisani-Ferry, J.–Rosati, D.–Viñals, J.–Wallace, H. (2003) *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver.* Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. [www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf](http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf)
- Stierle, M.H. (2004) *Conditions for a contribution by the Structural Funds to real convergence of the Recently Acceded Member States.* Paper for European Regional Science Association Conference. [www.ersa.org/ersaconfs/ersa05/papers/596.pdf](http://www.ersa.org/ersaconfs/ersa05/papers/596.pdf)
- Szentes T.–Bató M.–Blahó A.–Dorner A.–Kutasi G.–Magas I.–Polyánszky T.Z.–Szabó Zs.–Szajp Sz. (2006) *Fejlődés, versenyképesség, globalizáció II.* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Tétényi T. (2005) A strukturális beavatkozások társfinanszírozása az új tagállamokban. Szűk keresztmetszet vagy adagolás? Előítéletek és tények. – *Sorsfordító esztendő.* A 42. Közgazdász-Vándorgyűlés előadásai. TAS -11 Kft., Budapest. 381–407. o.
- Voszka É. (2006) Uniós támogatások – a redistribúció új szakasza? – *Külgazdaság.* 6. 8–30. o.