



International Center for Economic Growth
Európai Központ

MUNKAFÜZET 10.

HALÁSZ ANITA-GÁSPÁR PÁL-SOMOGYI ÁDÁM:

***AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOK ÉS A GAZDASÁG
ABSZORPCIÓS KAPACITÁSA***

1118, Budapest, Dayka Gábor u. 6/B

Tel: (1) 248-1160 E-mail: office@icegec.hu Honlap: www.icegec.hu



International Center for Economic Growth
Európai Központ

AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOK ÉS A GAZDASÁG ABSZORPCIÓS KAPACITÁSA

Budapest 2005 május

Tartalomjegyzék

Bevezetés	4
I. Az abszorpció elméleti háttere és korábban csatlakozó országok empirikus tapasztalatai	4
I. 2. Empirikus eredmények	8
II. A magánszektor abszorpció kapacitása.....	25
II.1. A magánszektor abszorpció kapacitásának várható alakulása.....	25
II.2. A magánforrások és az EU-s támogatások közötti kapcsolat értékelése.....	28
III. Gazdaságpolitikai ajánlások az abszorpció képesség növelése érdekében	29
Irodalomjegyzék	32

Bevezetés

A tanulmány témája az uniós támogatások abszorpciójával összefüggő kérdések vizsgálata. A tanulmány két kérdéskört vizsgál az európai uniós források beáramlásához kapcsolódóan. Egyrészt, hogy milyen elméleti és a kohéziós államok tapasztalatára alapozva gyakorlati szempontjai vannak az abszorpciós kapacitás alakulásának. Másfelől, miképpen alakulhat a hazai gazdaságban a hivatalos forrás áramlását kiegészítő magánforrások beáramlása, a magángazdaság abszorpciós képessége. Mindezek alapján néhány szempont fogalmazódik meg a fejlesztéspolitika, illetve tágabb értelemben a gazdaságpolitika számára az abszorpciós képességet növelő intézkedések, lépések tekintetében.

A tanulmány első fejezete röviden bemutatja az abszorpció elméleti hátterét és az ezzel összefüggésben a nemzetközi irodalomban elemzett főbb kérdéseket. Ehhez kapcsolódóan a tanulmányban részletes elemzés található a korábban az Európai Unióhoz csatlakozott kohéziós országok abszorpcióval kapcsolatos releváns tapasztalatairól, különös tekintettel az abszorpciós képességek növelésének elkerülhetetlen makrogazdasági hatásairól. A fejezetben részletes elemzés található az abszorpció pénzügyi, adminisztratív és makrogazdasági előfeltételeiről.

A tanulmány második fejezete azt elemzi, hogy miképpen egészítik ki várhatóan a hivatalos forrásokat a magánforrások, milyen mértékben és területeken várható a magánszektor abszorpciós képességének erősödése, milyen előfeltételei vannak annak, hogy a magánszektorból eredő forrásbeáramlás a következő években is töretlen maradjon. A fejezet végén rövid értékelés található arról, hogy miképpen lenne célszerű összekötni a magán- és közösségi források beáramlását. A tanulmány zárófejezete a főbb gazdaságpolitikai ajánlásokat fogalmazza meg a gazdaság abszorpciós képességének növelése érdekében.

I. Az abszorpció elméleti háttere és korábban csatlakozó országok empirikus tapasztalatai

I. 1. Elméleti háttér

Az uniós támogatások a csatlakozó országok gazdaságainak nagyságához képest igen nagy volumenű beruházási forrásokat jelentenek. Mind a támogatások felhasználói, mind pedig finanszírozói szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy hogyan is kerülnek felhasználásra ezek a támogatások, elérik-e céljukat, hasznos és fenntartható beruházásokat támogatnak-e, hozzájárulnak-e a támogatott országok gazdaságának növekedéséhez közép- és hosszú távon, végső soron az unión belüli kohéziót szolgálják-e. A támogatások felhasználását elemző szakirodalomban nincs egységes elméleti háttér, ami alapján egyértelműen definiálni lehetne az abszorpciós problémákat. Az értékelési és az uniós gyakorlat az ex ante beruházási célokat és az ex post megvalósult beruházások volumenét veti össze. Ez a megközelítés azonban igen keveset mond el arról, hogy valójában milyen is volt a források felhasználása: ezért jobb egy ennél

általánosabb definícióra támaszkodni, ami figyelembe veszi azokat a célokat is, amelyek a támogatások nyújtása mögött állnak.

A támogatások akkor hatásosak, ha pozitív jelenértékű többletkibocsátást generálnak. Akkor hatékony a támogatások felhasználása, ha a támogatások nélküli szinthez képest a lehető legnagyobb a támogatások által generált hatás a gazdasági növekedésre. Minden olyan problémát, ami miatt a gazdaság növekedése elmarad attól a potenciális szinttől, ami a transzferek adott volumenét tekintve elvárható lenne, abszorpciós problémának tekintünk (Hervé – Holzmann [1998]). Bár ez a potenciális szint csak absztrakció, ez a megközelítés segít abban, hogy az abszorpciós problémákat kategorizálhassuk.

Hervé és Holzmann a definíciók alapján és makroökonómiai szempontból két csoportba osztják az abszorpció nehézségeit. Az egyik csoportba azok a problémák kerülnek, amik miatt a lehetségesnél kevesebb fizikai vagy humántőke-beruházás jön létre az adott gazdaságban. A másik csoportba pedig azok a makroökonómiai problémák kerülnek, melyek a transzferek árány-torzító hatásai miatt jönnek létre, így térítve el a gazdaságot a maximálisan elérhető növekedési pályától.

Az első csoporton belüli problémákat aztán tovább lehet kategorizálni. Itt a legelterjedtebb, az unió által is alkalmazott csoportosítást mutatjuk be (lásd például Horvat [2003], NEI [2002]):

- a makroökonómiai abszorpciós kapacitás azt mutatja meg, hogy adott GDP mellett mennyi támogatást tud valószínűsíthetően hasznosan felhasználni az adott gazdaság,
- az adminisztratív abszorpciós kapacitás a támogatásokat elosztó intézményrendszer működésének hatékonyságával kapcsolatos,
- a pénzügyi abszorpciós kapacitás a nemzeti költségvetés kofinanszírozási képességét, a magán erőforrások bevonhatóságát, illetve a kapcsolódó pénzügyi tervezéssel, likviditás-menedzsmenttel kapcsolatos kérdéskört takarja. Az alapokból jövő támogatás nem helyettesítheti a nemzeti fejlesztési kiadásokat, másrészt a maastrichti konvergencia-kritériumok miatt a saját költségvetési hozzájárulások nem finanszírozhatóak a deficit és az államadósság növelésével.

Az adminisztratív abszorpció alapja egy jól felépített és átlátható intézményrendszer, megfelelő hatáskör-definíciókkal, belső rivalizálástól mentesen, a fejlesztési terv céljaival összhangban kialakítva. Az alkalmazottaknak megfelelően képzettnek kell lenniük, az adott célokkal összhangban. Ez nem csak elméleti, hanem praktikus tudást is kell, hogy jelentsen. Fontos az érintett közösség megfelelő tájékoztatása, a releváns információk célba juttatása. A túl sok információ ugyanolyan rossz lehet, mint a túl kevés.

A pénzügyi abszorpció terén az addicionalitás célja a támogatások kizorítási hatásának mérsékelése, de az addicionalitás teljesülése nehezen ellenőrizhető. Emellett egyes országokban a kofinanszírozás jelenlegi mértékei mellett is lehetnek kizorítási hatásai a támogatásoknak. Viszont elmaradottabb területeken már a kofinanszírozási elvárások is túl magasak lehetnek a helyi források nagyságához viszonyítva, ami ezeket a területeket kizárja a támogatások felhasználásából. Mindez rámutat az addicionalitás, a kofinanszírozás és a kohézió megteremtésének ellentmondásaira. Hasznos lehetne esetleg a területek jólététől függő kofinanszírozás elvárása. De ez is ellentmondásos lehet, a beruházások megtérülésének hatásán keresztül: növelné az újraelosztást, de csökkenthetné a támogatások felhasználásának hatékonyságát.

Hervé és Holzmann az első csoportban jellemzően a felhasználás hatékonyságával kapcsolatos, mikroökonómiai eredetű, makroökonómiai abszorpciós kapacitást meghatározó tényezőket emeli ki:

- Hatások, melyek visszafogják a termelő kapacitások bővülését:
 - o A technikai kapacitás-korlátok oda vezetnek, hogy a támogatások kezelése túl magas adminisztratív költségekkel jár, és ez többletterhet rontja a támogatások felhasználásának hatékonyságát – a tervezési és az ellenőrzési költségek nem produktívak.
 - o A támogatásokat kezelő intézményrendszer szereplőinek önérdelkeiből fakadó járadékvadászatnak is megvannak a hatékonyságcsökkentő hatásai. A közösségi választások elmélete szerint a járadékvadászat társadalmilag költséges. Költsége annak az erőforrásfelhasználásnak a lehetőségköltsége, amit a gazdasági szereplők a korlátozottan rendelkezésre álló támogatások megszerzésére fordítanak. Az elmélet szerint, ha a gazdasági szereplők arra számítanak, hogy p valószínűséggel X forráshoz juthatnak, akkor maximum pX forrást áldoznak arra, hogy ezt megszerezzék, és ezt a pX forrást nem máshol költik el a gazdaságban. Az elmélet megosztott azzal kapcsolatban, hogy mekkorák a járadékvadászat tényleges költségei.

Járadékvadászatot, azaz ezzel járó nagyobb társadalmi költségeket valószínűsít, ha nem eléggé átlátható a támogatások elosztásának rendszere, és ha a járadékvadászatnak eleve vannak hagyományai az adott országban. Ezért járadékvadászatot valószínűsítő intézményi tényezők az erős érdekképviseleti szervezetek, a magas állami újraelosztás, és a területileg vagy nemzetiségileg töredeztetett államigazgatás.
 - o A nagy volumenű transzferek rövid távú keynesi hatásai megváltoztathatják a fogyasztás és a megtakarítás folyamatait – ha megnő a fogyasztás súlya a megtakarításokhoz képest, akkor kialakulhat olyan helyzet, hogy a támogatások hatására a hazai beruházások csökkennek. További torzító hatás, hogy a kereslet megnő rövid távon az építőiparban és a szolgáltatási szektorban, ami aztán nyomást fejt ki a bérekre és az árszínvonalra. A gyorsuló infláció valamint a támogatások iparszerkezetet is torzító hatásainak következményeképpen hosszú távon a gazdasági növekedést mérsékeli ez a hatás. (holland betegség)
- Hatások, melyek a beruházási ösztönzőket módosítják, és így eltérítik a támogatásokat az optimális felhasználástól:
 - o A közösségi beruházások létrehozása időigényes, és a nagy volumenű támogatások mellé jelentős hazai társfinanszírozásnak is társulnia kell. Így a társfinanszírozás lehetőségköltségei is nagyok. Mivel részben kívülről meghatározott a támogatások felhasználásának időzítése, ez befolyásolja a támogatások felhasználásának hatékonyságát. Ide tartozik például az a Magyarországon igen fontos hatás, hogy az euró bevezetése miatt a költségvetés eleve korlátozott mozgásterében a társfinanszírozás rövid távon elvonja a forrásokat bizonyos területekről – a költségvetés kialakításától függ, hogy mekkora lehetőség-költsége van a források átcsoportosításának.

- Információs aszimmetriák, melyek szinte bármely gyakorlati támogatással kapcsolatos helyzetben megjelennek.
- A közösségi választások elméletének szempontjai, ahogy arról már volt szó, rámutatnak, hogy a rendszer szereplőinek megvannak a maguk különérdekei, amelyek eredője aztán nem feltétlenül a társadalmi optimumot alakítja ki. Amikor például a kormányzat rövid távú politikai nyereséggé értékeli a támogatások mielőbbi lehívását, és ez a támogatott projektek minőségének rovására megy, a rövid távú politikai célok ellene hatnak a hosszú távú növekedés céljának.

Érdeemes röviden kitérni arra is, hogy milyen árarány-torzító hatásai lehetnek az uniós támogatásoknak:

- A támogatások főleg a non-tradable ágazatokban (például építés) emelik a tényező-keresletet, és így a bérek és árak emelkedése a teljes gazdaságban kifejezi hatását, rontva ezzel a tradable szektor helyzetét (holland betegség).
- A támogatások elosztása befolyásolja a gazdaság ágazati szerkezetének alakulását: ez megakadályozhatja vagy lassíthatja a kevésbé versenyképes ágazatok átalakulását.
- A támogatások elosztásának területi hatásai is befolyásolhatják a teljes ország növekedését, a tényezők mobilitásának befolyásolásával. A hátrányos helyzetű területekben kisebb lehet a beruházások megtérülése, így bizonyos típusú infrastrukturális beruházásoknál a területi újraelosztás és a források hatékony felhasználása konfliktusba kerülhet. A gazdaságföldrajzi megfontolások többek között arra mutatnak rá, hogy a fejlődő és a lemaradó régiók közötti összeköttetések fejlesztése erősen ronthatja a lemaradó területek helyzetét.

Nem véletlen, hogy az abszorpció kérdésköre a kilencvenes években került előtérbe Európában: a nyolcvanas évektől folyamatosan bővült az unión belül az újraelosztás, és az egyre nagyobb források esetében egyre fontosabb szempont lett a támogatások hatékony felhasználása. Az is kiderült a tagállamok tapasztalataiból, ami eleve sejthető az abszorpciót meghatározó tényezők elemzésekor: a támogatások volumenének növekedésével az abszorpciós problémák jelentősége, mértéke megnő.

Mostanára a tagállamok tapasztalatai alapján körvonalazódott, hogy milyen fő szempontokat érdemes megvizsgálni az abszorpció elemzésekor, valamint sok európai gyakorlati tapasztalat is rendelkezésre áll az újonnan csatlakozott országok számára. Mielőtt részletesen kitérnénk a kohéziós országok abszorpciós tapasztalataira, érdemes áttekinteni az általános következtetéseket röviden.

A legtöbb abszorpciós probléma intézményi eredetű, és a nagy nemzeti eltérések a strukturális és kohéziós alapok felhasználásának hatékonyságában a nemzeti intézményrendszerek különbségei miatt alakulnak ki. Itt nem csak a támogatásokat kezelő intézmények eltéréseire kell gondolnunk: a gazdaság szerkezetében rejlő intézményi tulajdonságok ugyanilyen fontosak. Ilyen meghatározó tényezők a bérmegállapodási hagyományok, a politikai rendszer adottságai, a gazdaságpolitika általános jellemzői. Az uniós beavatkozás ezeket a helyi sajátosságokat nem tudja befolyásolni.

A nemzetközi és a viszonylag szűk európai uniós szakirodalom az abszorpció témakörében azt sugallja, hogy a fent leírt, elméletileg rendszerezett problémák java része empirikusan is releváns, és a kevés nemzetközi empirikus tanulmány alapján az is elmondható, hogy az abszorpciós problémák mértéke egész nagy lehet. Esetenként a támogatások kifejezetten gátolhatják a növekedést és a reálkonvergenciát: ez általában a fogadó országon belüli járadékvadászat, protekcionizmus és a számos piaci rugalmatlanság hatása.

I. 2. Empirikus eredmények

Az abszorpciót elemző empirikus munkák két kérdéskört vizsgálnak részletesen: a támogatások felhasználását befolyásoló szervezeti szempontokat, és a támogatások hatását a növekedésre. Ez azt jelenti, hogy főleg az adminisztratív és a makroökonómiai abszorpciós kapacitás kérdéskörét vizsgálják, a pénzügyi abszorpcióval kapcsolatban alig születtek elemzések. A pénzügyi abszorpció kapcsán mindössze annyi hangzik el rendszeresen, hogy a nagy volumenű támogatások akár csak 25%-os kofinanszírozása komoly problémák elé állítja majd a csatlakozó országokat, akiknek meg kell felelniük a maastrichti kritériumoknak és a Stabilitási és Növekedési Paktum elvárásainak. A következőkben említés szintjén írunk a fejlődő országok és az unió releváns tapasztalatairól, és részletesebben foglalkozunk a kohéziós országok tapasztalataival az abszorpció különböző aspektusaival kapcsolatban.

Az unió az Agenda2000 keretében vezette be azt a szabályt, hogy az új tagállamok csak a GDP-jük 4%-a mértékéig kaphatnak uniós támogatásokat. A szabály indoklása az abszorpciós kapacitásokra való hivatkozás volt: az unió szerint ennél magasabb támogatásokat nem tudnának hatékonyan felhasználni az új tagállamok. Érdekes az empirikus eredmények elemzése közben elemezni, hogy ez az állítás megalapozott-e. Maga a szabályozás sérti a tagállamok egyenlőként kezelésének elvét. Jelenleg az új tagállamokban az abszorpciót a magasabb előlegek támogatják.

Említést érdemel, hogy a kohéziós országok abszorpciós tapasztalatai két okból félrevezetők lehetnek. Egyrészt az unió lakosságának átlagos képzettsége magasabb a magyar átlagnál, másrészt pedig Magyarország földrajzi fekvése több szempontból kedvezőbb a kohéziós országokénál.

I.2.1. A kohéziós országok és az uniós támogatások – általános háttér

A kohéziós országok uniós csatlakozása a reálkonvergencia szempontjából vegyes tapasztalatokkal járt. Írország és a másik három kohéziós ország közötti különbség a konvergencia szempontjából szembevetendő.

A közös piac programjának hatása a legkevésbé fejlett uniós országokban, azaz Spanyolországban, Portugáliában és Görögországban kezdetben egyértelműen negatív volt, mivel ezeket az országokat jóval negatívabban érintette a növekvő nyitottság és a növekvő verseny sokkja. (Anagnostaki – Louri [1996], Arestis – Paliginis [1994], Pereira – Seabra [1993], Vickerman [1992], Neven-Gouyette [1994]). Mivel azonban ezekben az országokban a legnagyobb a költségmegtakarítás lehetősége a hagyományos iparágakban, a méretgazdaságosság hatásán keresztül ezek az országok profitálhatnak leginkább a növekvő közös piacból a kezdeti sokk után.

Országos szinten Spanyolország, Portugália, Görögország és Írország fokozatosan konvergáltak az unió jövedelmi szintjéhez. Mindegyik országra jellemző volt az, hogy már az uniós csatlakozásuk előtt megkezdődött a felzárkózásuk, és belépésüket közvetlenül egy kisebb visszaesés követte. A felzárkózás általános európai gazdasági fellendülés mellett gyorsabb, recesszió idején lassabb volt ezekben az országokban: a reál-konvergencia folyamata hullámzó és lassú volt. Írország fejlődése kivétel: 1997-re az ország elérte, majd túl is szárnyalta az EU-15 átlagos egy főre jutó GDP-jét. Az ír gazdaság azóta is jóval gyorsabban növekszik az uniónál, és 2002-re Luxemburg után az unió második legfejlettebb államává vált az egy főre jutó GDP mutatója alapján. Spanyolországban a felzárkózás a kilencvenes évekre lelassult, majd az euró-övezeti csatlakozással egyidőben újra felgyorsult. Görögország uniós csatlakozásával egyidőben az ország reálkonvergenciája megállt, majd a strukturális reformok hatására napjainkig gyorsabb a görög gazdasági növekedés az uniós átlagnál. Portugáliában a felzárkózás a nyolcvanas évek közepétől egyenletes, stabil folyamat volt, bár az írországinál jóval lassabb – és mostanra megtorpant.

A kohéziós országok egy főre jutó nemzeti össztermékeinek alakulása összetett gazdasági folyamatok együttes hatásának eredménye, melyek közül igen nehéz elkülöníteni a strukturális és kohéziós alapok hatását. Míg a kelet-európai országokban a csatlakozásra való felkészülés során már a legtöbb szerkezeti reform megvalósult, a négy kohéziós országban radikálisabb változásokra került sor a belépés után. Ezért nehéz elkülöníteni az uniós támogatások felhasználásának hatását a kereskedelmi kapcsolatok átalakulásának, a strukturális reformoknak és a működőtőke-beáramlás hatásaitól.

Az unió országai közötti egyenlőtlenségek csökkenését az országokon belüli egyenlőtlenségek kieleződése kísérte, nem csak a kohéziós országokban. Írországban a déli és keleti régiók fejlődését az északi, nyugati és középső területek leszakadása kísérte. Spanyolországban a két legfejlettebb régió kivételével minden terület növekedése gyorsabb volt az unió átlagánál, ez fűtötte a teljes ország felzárkózását. Görögországban a nemzetgazdasági szintű felzárkózás azokban az időszakokban lassult le, amikor a legfejlettebb régiók fejlődése megtorpant, és ebben az időszakban csökkentek az országon belüli területi egyenlőtlenségek. Ahogy beindult a teljes ország növekedése, a belső egyenlőtlenségek újra fokozódtak. Portugáliát gyakran hasonlítják Magyarországhoz, mert csatlakozása idején a gazdasága sok hasonlóságot mutatott a hazai viszonyokkal. Itt 1988 és 1996 között megfigyelhető volt az elmaradott régiók gyors fejlődése, egyidőben a nemzeti szintű felzárkózással – ez azonban annak is következménye lehet, hogy a portugál regionális felosztásban a régiók belső fejlettségi szintje nem homogén. A négy ország tapasztalatai nagyon hasonlóak Magyarországhoz kilencvenes évekbeli fejlődéséhez.

Az országos szintű konvergencia folyamataihoz képest a régiók jövedelmi egyenlőtlenségeinek alakulását elemezve a regionális politikák kevésbé mondhatók sikeresnek. Néhány kiugró helyi sikertörténetről és kudarcról eltekintve és a gazdasági ciklusok hatásait kiszűrve nagyjából hasonló az egyes régiók hosszú távú növekedési üteme az unión belül. A szegényebb régiók recesszió idején lassabban, fellendüléskor pedig gyorsabban nőnek a régiók átlagánál. Nagyon jelentős az ország-specifikus tényezők szerepe is. A munkanélküliségi mutatók elemzése azt mutatja, hogy a regionális munkanélküliségi különbségek meglehetősen állandóak az unió és a kohéziós országok régióiban. A regionális jövedelmek eltéréseiért leginkább a munkanélküliségbeli és a termelékenységbeli eltérések felelősek. Emellett az is igen fontos meghatározója a helyi jövedelmeknek, hogy a régió ágazati szerkezetében mekkora a súlya a

mezőgazdaságnak. Ezekre a tényezőkre azonban az unió támogatási politikája nincs egyértelműen kimutatható hatással.

Érdekes azt is megvizsgálni, hogy a kohéziós országok milyen beruházásokra fordították a közösségi támogatási kereteiket, és a követett beruházási stratégiák hogyan befolyásolják elért eredményeiket.

Portugália

Portugália a csatlakozása óta a harmadik programozási időszakban vesz részt, és fejlesztéseinek fókuszában mindvégig a hiányzó infrastruktúra, főleg az utak kiépítése állt. Emellett hangsúlyos volt a vasutak korszerűsítése, a telekommunikációs infrastruktúra és az energiaellátás fejlesztése. Az infrastrukturális fejlesztések nagy részéhez a kohéziós alap járult hozzá, lehetővé téve, hogy a Strukturális Alapok más célokat is finanszírozzanak, mint például a foglalkoztatás fejlesztését aktív munkaerő-piaci programok segítségével.

Éves átlagban a portugál GDP 3%-át tették ki a közösségi támogatások, és ezek nagy részét mindig a legfejletlenebb régiók kapták. Uniós becslések szerint Portugáliában volt a strukturális beavatkozás hatása az egyik legjelentősebb a GDP-re: a 1989 és 1999 közötti tíz évben a növekedés 8,5 százaléka köszönhető a struktúrapolitikának. A kohéziós országok közül Portugáliában a támogatások hatása kiemelkedő volt a bruttó állótöke-felhalmozásra. A támogatások tovaryűrűző hatása a munkanélküliséget tíz év alatt négy százalékkal csökkentette.

A regionális fejlesztés Portugáliában központosított, felülről vezérelt folyamat, a régiók a központi kormányzat döntéseinek megvalósítói. Az intézményrendszer kiépülésének első éveiben nem volt zökkenőmentes a támogatások felhasználása.

Spanyolország

Spanyolországban az uniós csatlakozás a regionális szint autonómiájának megerősödését hozta magával, bár a régiók valós gazdasági autonómiája jóval kisebb jogi függetlenségüknél. A kohéziós országok közül Spanyolországban a legjelentősebb a régiók szerepe az uniós támogatásokat kezelő intézményrendszerben: minden régiónak van közreműködő szervezete és saját lebonyolító testülete. Részben emiatt a spanyol intézményrendszer a legösszetettebb a kohéziós országoké közül.

A közösségi támogatási keret legnagyobb részét abszolút értékben minden időszakban Spanyolország kapta, és ezek a támogatások éves átlagban a GDP-je 1,5 százalékát tették ki. Így a bruttó nemzeti össztermék növekedéséhez 3,1 százalékkal járultak hozzá a Strukturális Alapok támogatásai 1989 és 1999 között, a munkanélküliséget pedig 1,6 százalékkal csökkentették.

1989 és 1999 között a spanyol fejlesztéspolitika a forrásainak több, mint kétharmadát az infrastruktúra-fejlesztéshez rendelte hozzá, és ez a mostani programozási időszakban sincs másként. A második legfőbb fejlesztési célpont az ipar fejlesztése volt, a fejlesztési források közel egytizedéből részesülve. A mostani periódusban pedig növekvő hangsúlyt kapott az üzleti infrastruktúra támogatása. Feltételezhető, hogy a spanyol infrastruktúra-fejlesztés hatásai átgyűrűztek a támogatott régiók szomszédságába is.

Görögország

Görögország volt a legelmaradottabb állam a négy kohéziós ország közül. 1994 és 2006 között a fejlesztéspolitika eszközeinek nagy része a regionális felzárkóztatásra összpontosul. A fizikai infrastruktúra fejlesztése a támogatások negyedéből valósul meg. Az üzleti fejlődést támogató infrastrukturális beruházások mértéke a másik három kohéziós országhoz képest Görögországban kifejezetten alacsony. A regionális szempontok súlya miatt Görögországban nagy infrastrukturális projektek helyett kisebb regionális, helyi jelentőségű beruházások valósultak meg, ami feltételezhetően csökkentette a közösségi támogatási keret hatását az ország versenyképességére.

Görögországban Portugáliához hasonló jelentős pozitív hatásai voltak a strukturális beavatkozásnak, 1989 és 1999 között a görög GDP 9,9%-os növekedéséhez járult hozzá¹. Mégis, ez a fejlődés nem volt elég: 2000 és 2006 között Görögország kapja majd a legtöbb támogatást (867 millió EUR) a kohéziós országok közül. Az eddigi uniós támogatások hatása a növekedésre a támogatások teljes összegével összevetve már nem is olyan magas Görögországban, és itt a legkisebb a támogatások hozzájárulása a hosszú távú növekedéshez is. Ez egyértelműen arra utal, hogy Görögország nem volt sikeres a támogatások felhasználásában. Ebben szerepet játszik a támogatásokat kezelő intézményrendszer, mely a legkevésbé hatékonyak bizonyult a kohéziós országok között. Míg Portugália és Írország 1994-1999 között csaknem a teljes igényelt összegeket le tudták hívni az uniótól, Görögországnak ez csak 73 százalékban sikerült. A fogadó intézményi struktúra decentralizált, de nem az alulról jövő kezdeményezések hatékonyságnövelő hatását valósította meg. Ehelyett a túlzottan kiterjedt és átláthatatlan bürokrácia dominál. Az intézményrendszer szerepe mellett fontos kiemelni, hogy a gazdasági szerkezetváltáshoz szükséges reformok késve valósultak meg Görögországban. Emellett pedig a működőtőke-beruházások alacsony szintje is említést érdemel.

Írország

Írország élt a legsikeresebben az uniós csatlakozás adta lehetőségekkel, ezért az ír tapasztalatokat elemezzük a legrészletesebben. Az ország fejlődésének mozgatórugói nem kizárólag a strukturális és kohéziós alapok megfelelő felhasználásában keresendők, de azért érdemes megvizsgálni, hogy ezek hogyan járulhattak hozzá eredményeihez.

Kezdetben Írország az agrárszektorát fejlesztette az unió támogatásával. Amikor az unió agrárpolitikájának változása ezt már nem tette lehetővé, az ország változtatott a fejlesztési fókuszán. Integrált vidékfejlesztési programot indított a helyi gazdaság szerkezetének diverzifikálására. A regionális alapok háromnegyedét kezdetben infrastruktúra-fejlesztésre fordította, negyedét pedig iparfejlesztésre. A támogatások hatvan százaléka jutott a most jóval fejlettebb keleti és déli területekre.

¹ Forrás: Second report on economic and social cohesion, European Commission 2001. Part III: The EU budget and the contribution of structural policies to economic and social cohesion. 3.2.: The contribution of structural policies to economic and social cohesion: results and prospects. 3.2.2.: Assessing the effects of community intervention (1994-99). Objective 1.: Catching-up and modernisation. Table 17.

europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/p3221_en.htm

A 17. táblázatban megadott adatforrás: ESRI, HERMIN modellre épülő becslés. A 9,9% afölött az érték fölött értendő, amivel a becslés szerint a GDP nőtt volna a támogatások nélkül.

A táblázat nem tartalmaz információt a támogatások nélkül szimulált növekedésről.

A vonatkozó portugál, ír és spanyol értékek: 8,5%, 3,7%, 3,1%.

A Strukturális Alapok 1989-es reformja után teljes Írország jogosulttá vált az egyes támogatási cél szerint arra, hogy részesüljön az uniós támogatásokból, ugyanis 1988-ban az egy főre jutó ír GDP az uniós átlag pusztán 64,1%-a volt. Nemcsak a GDP nagyságában volt Írország elmaradott: lassú növekedés, az unióban csaknem a legmagasabb munkanélküliség, makacs költségvetési deficit, alacsony aktivitási ráta, és továbbra is magas kivándorlás jellemezték. Ugyanakkor a területi egyenlőtlenségek nem voltak kiugróan magasak Írországban ekkor, nemzetközi összehasonlítás alapján.

A kilencvenes évek elején Írországban elindult az a fellendülés, melynek okait máig kutatják, és melyet máig a legtöbb kis nyitott gazdaság követni törekedne. 1989 és 1993 között a gazdasági növekedés éves átlaga 5% volt, míg az unió mindössze 1,7%-kal növekedett átlagosan évente. 1999-re az ír éves átlagos növekedés elérte a 9%-ot².

A Strukturális Alapok elosztásának céljai közül Írország egy alapon nem vett igénybe támogatást: nem volt szüksége elmaradott iparterületek rehabilitációjára. A többi cél alapján (a fejletlen régiók fejlesztése, strukturális alkalmazkodásuk előmozdítása, és a vidéki területek fejlesztése) Írország kapott támogatást, bár ezek a célok csak részben voltak összhangban az ország céljaival, a teljes ír gazdaság makroökonómiai mutatóinak javításával, és az országos szintű reálkonvergencia előmozdításával. 1989 és 1993 között Írország 4,5 milliárd ECU támogatást kapott az uniótól, 1994 és 1999 között pedig közel 5,6 milliárd ECU-t. A hazai forrásokkal és a magántőke ráfordításaival együtt így a két időszakban rendre 11,1 és 13,1 milliárd ECU fejlesztési forrás állt az ír gazdaság rendelkezésére. A támogatások mértéke a GDP-hez képest az 1994-99-es programozási időszakra csökkent, ami kizárólag a GDP gyors növekedése miatt történt. Az 1994-el kezdődő időszakra az ír gazdaság abszorpciós képessége is javult. A két időszakra készített támogatási kerettervek lényegi céljai megegyeznek, a második időszakra ugyanakkor konkrétabbak lettek a célkitűzések. Az első időszakban 12, a másodikban pedig már csak nyolc operatív program készült a fejlesztési terv mellé.

Az ír közösségi támogatási keretterv 1989 és 93 között négy csoportba sorolta az ország problémáit. A fejlesztéspolitika öt célja ennek alapján az agrártérségek fejlesztése, a hazai ipar versenyképességének fokozása, a szolgáltatások támogatása, a periférikus jellegből fakadó problémák felszámolása, és a humán erőforrások fejlesztése volt. A humán erőforrás-fejlesztés, mely a legnagyobb súllyal jelent meg mindkét időszakban, az általános képzettségi színvonal emelését, a nők munkaerő-piaci részvételének fokozását, és az aktivitási ráta emelését tűzte ki céljául. Átalakult az ír oktatási rendszer, és munkanélkülieket átképző programok indultak.

Az ír gazdaság a kilencvenes évek elején hatalmas munkanélküliséggel küzdött, és a fiatal átlagéletkorú lakosságának képzettségi mutatói igen rosszak voltak. Emiatt az uniós források felhasználásának fókuszába a humán erőforrás-fejlesztés került, 1989 és 1999 között ez tette ki a közösségi támogatások felhasználásának több mint harmadát. Az ipari fejlesztések, a termelés támogatása ebben az időszakban már meghaladta a fizikai infrastruktúra kiépítésének támogatását. Az ipari fejlesztési program a munkahelyteremtésre, az ipari kibocsátás növelésére, a hazai hozzáadott érték növelésére, és a regionális iparfejlesztésre koncentrált. A kis- és középvállalkozások fejlesztése a szektor jelentősége miatt különös figyelmet kapott. A leglátványosabb gazdasági eredményei az ipari fejlesztési politikának vannak Írországban.

² Bár az egy főre jutó GNP növekedését számítva kevésbé volt gyors az ír fejlődés, még úgy is jelentősnek tekinthető.

Jól látszik, hogy a fejlesztéspolitika prioritásai az ország legfontosabb makrogazdasági problémáinak kezelését tűzték ki célul. A humán erőforrás-fejlesztés komolyan támogatta a működőtőke-beáramlást, és a magasabb hozzáadott értékű ipari termelés térnyerését a későbbi években. A hazai ipari termelés fejlesztésében az erőfeszítéseket a kis- és középvállalkozások fellendítésére koncentrálták. A Kohéziós Alapból 1989 és 1993 között még viszonylag kevés támogatás érkezett, azt a közúthálózat modernizálására fordította az ország.

1994 és 1999 között a fő célok a termelési kapacitások, az infrastruktúra, a szakképzés fejlesztése, valamint a helyi kezdeményezések előmozdítása lettek. Az iparfejlesztés célja munkahely-teremtés, és versenyképes modern ipar kialakítása volt. A Kohéziós Alapból érkező források aránya megnőtt. 1994 és 99 között az ország az uniós támogatások 99%-át kérte le, és 87%-át kapta meg. Ezzel kiemelkedő teljesítményt nyújtott a többi kohéziós országhoz képest, és az előző programozási időszakbeli teljesítményéhez képest is. Ez azt mutatja, hogy az abszorpciók ráta fokozásához tanulási tapasztalat szükséges (Artner [2002]).

Írország hatékonyan használta fel az uniós forrásokat, amit részben intézményrendszere kialakításának is köszönhet. Írország fejlesztési politikája meglehetősen központosított. Írországban a Kifizető és az Irányító Hatóság egyaránt a Pénzügyminisztériumban található (Mogyorósy [2003]). Ugyancsak a Pénzügyminisztériumban kapott helyett az ERFA menedzsmenete is. Ez a központi szervezet konzultál az Európai Bizottsággal és a végrehajtásban részt vevő szervezetekkel, biztosítja a programok összhangját az uniós előírásokkal, és monitoring-feladatokat is ellát.

1990-ben a Barrington-jelentés több gondot is feltárt az intézményrendszer működésével kapcsolatban, melyek a területi szempontok és az országon belüli decentralizáció érvényesülésével voltak kapcsolatosak. Erre válaszként nem került sor decentralizáltabb államháztartási rendszer kialakítására, ám a regionális fejlesztés tervezésében valamelyest megnőtt a helyi szereplők mozgástere: részt vettek az 1994-99-es fejlesztési terv munkabizottságaiban, a véleményük megjelent az unió felé továbbított anyagokban. A kiadások fókuszja is elmozdult ezzel párhuzamosan: csökkent a központi régiók relatív támogatottsága, és erősödött a fejletlen területeké. Az intézményrendszer kialakítása ugyanakkor nem követte ezt a változást, csak majd 1999 után, amikor az ír GDP további növekedése miatt már elkerülhetetlenné vált a külön regionális fejlesztési programok kialakítása. A jelenlegi programozási időszakban Írország két NUTS II szintű régióra van felosztva.

A teljes ír államigazgatás működését komolyan segítették az uniós támogatások fogadásának tapasztalatai, a programszemlélet elsajátítása. A közigazgatás átvette a többéves tervezés rendszerét, a programszemléletet, és felismerte a konzultáció, az ellenőrzés és az értékelés jelentőségét. Ugyancsak fontos előrelépés Írország számára a környezetvédelmi szempontok és az egyenlő esélyek szempontjainak térnyerése.

Az Európai Unió a támogatások felhasználásának ír gyakorlatot kiemelte, mint jó példát az összes ország számára. Ugyanakkor a Strukturális Alapok 1989-es átalakítása Írország szempontjából a legjobbkor jött. Ekkora a szükséges költségvetési megszorítások miatt komoly beruházási hiányosságai voltak a gazdaságnak, így az uniós források felhasználásához sok lehetőség állt rendelkezésre. Az addicionalitás elvárása lehetőséget teremtett a kormányzat számára a fiskális szigor olyan enyhítésére, ami nem veszélyeztette a jövedelempolitikával kapcsolatos társadalmi megállapodást. A támogatások időzítése kontraciklikus hatást fejtett ki. Az unió biztosította a források viszonylag hatékony felhasználását (Honohan Walsch [2002]).

Az ESRI becslései szerint a kofinanszírozott beruházások 1989 és 99 között két százalékponttal emelték meg Írország nemzeti jövedelmét, és komoly foglalkoztatási hatásai is voltak. Összességében az eredmény az lett, hogy Írország kikerült a támogatandó területek köréből, csak egyes részei maradtak az egyes cél szerint támogathatóak. Míg a támogatások közvetlen hatása a növekedésre nem volt túl magas, a közvetett hatásai nagyok voltak. (Barry [2003]) A közvetett hatások közé tartozik a közsféra hatékonyságának fokozása, a megfelelő időben érkező kontraciklikus beruházási forrás, és a munkaerőpiac jellegéből fakadó hatás. A rugalmas munkaerőpiac és a kihasználatlan kapacitások miatt magasabb lehetett a közösségi tőke határterméke, ami magasabb növekedéshez vezetett. Ugyancsak a közvetett hatások közé tartozik, hogy a legtöbb program hatása fokozta a működőtőke beáramlását.

1989 és 1999 megnőtt az ír régiók közötti egyenlőtlenség. A déli és a keleti régiók gyorsabban fejlődtek, míg az északi és nyugati területek elmaradtak. Ugyanakkor még a legelmaradottabb ír régió is gyorsabban növekedett, mint az unió átlaga.

Természetesen az ír csodának az uniós támogatások felhasználásán kívül több oka is volt, de nem elhanyagolható az unió szerepe sem. Az ír felzárkózásnak mára az az eredménye, hogy Írország nettó befizetővé vált, és már nem számíthat arra, hogy a belső egyenlőtlenségeit az uniós források kezeljék. De a gazdasági fejlődés megteremtette a fedezetet az országon belüli regionális feszültségek helyi kezelésére. A gyors ír növekedés és a belső egyenlőtlenségekre kevés figyelmet fordító, hatékonyság-orientált regionális politika között valamilyen kapcsolat feltételezhető, de a fentiek alapján más országokra általánosítható következtetéseket még nem lehet levonni a regionális politikával kapcsolatban.

I.2.2. A abszorpció uniós értékelésének eredményei

Érdemes röviden áttekinteni az unió hivatalos állásfoglalását a kohéziós országok 1994 és 1999 közötti abszorpció tapasztalatairól. A számos siker mellett itt most inkább a felsorolt hiányosságokat emeljük ki, melyek tanulságokkal szolgálhatnak Magyarországra számára.

Spanyolország

Az uniós értékelés szerint Spanyolországban az 1994 és 1999 közötti fejlesztési célok egybeváltak az ország érdekeivel, gazdasági és szociális helyzetével. A programok kialakításában részt vettek a fő társadalmi érdekcsoportok, és a spanyol régiók politikai és adminisztratív függetlensége nem hagyta maga után kívánnivalót. A korábbi támogatási időszakok tapasztalatai, valamint a kormányzati adminisztráció egyes elemeinek sikeres együttműködése egyaránt támogatták a programok sikeres megvalósítását.

A pénzügyi kiigazítások az operatív programok lebonyolítása során azt szolgálták, hogy minden egyes OP esetében megvalósuljon a források teljes abszorpciója, és korrigálták a néhány kezdeti elhibázott programozási döntést. A változtatások mértéke célonként és intézkedésenként változó volt, de a stratégia központi elemei nem változtak. A változások a pénzügyi terv időbeli lefutásán alakítottak, és új intézkedéseket vezettek be. Egyes esetekben a kiigazításokra a vártnál kisebb magánereforrás-bevonás miatt volt szükség, máskor a programok készítőinek tapasztalatlansága, illetve az adott területen először megvalósított program hiányosságai miatt. A programok

megvalósítása során változó gazdasági és társadalmi környezet is vezetett menet közbeni kiigazításokhoz: az 1. cél alá tartozó területek gazdasági helyzete a vártnál jobban javult, 1994-99 között gyorsan fejlődött az ICT szektor, megváltozott az uniós és a nemzeti jogi környezet, illetve megnőtt az egyenlő esélyek szempontjának szerepe. Tehát a kiigazításokat külső és belső gondok egyaránt indokolták. A pénzügyi kiigazítások, menet közbeni átcsoportosítások problémája az volt, hogy főleg pénzügyi információkra támaszkodtak, és olyan változtatásokat valósítottak meg, melyek érzékenyek voltak a felhasználásra. A kiigazítások kevésbé támaszkodtak a meghatározott szükségletekre és az értékelési mutatókra, ez megnehezítette a források hatékony felhasználását. Összességében azonban a Strukturális Alapok felhasználása nagyjából a tervezettek szerint valósult meg.

A tervezett és a tényleges pénzügyi megvalósítás több okból is eltért egymástól. Jellemzően kisebb volt a tervezettnél a kifizetés az első évben minden programban, és nagyobb volt a tervezettnél az utolsó évben. A legnagyobb eltérések a tervezett és a tényleges kiadások között azonban a magánszektor bevonásának mértéke miatt jöttek létre. A kezdeti időszak alacsonyabb kifizetéseihez hozzájárult az is, hogy a Bizottság lassan fogadta el a spanyol programokat, csak 1994 végére fogadott el a legtöbb programot, és volt olyan program, amely jóváhagyása 1997-ig váratott magára. Ez megnehezítette az érintett programok menet közbeni alakítását, a hangsúly átcúsúzott a minél gyorsabb teljes pénzfelhasználásra.

Spanyolországban a támogatások abszorpciója 1994-1999 között a többi tagállamhoz viszonyítva jó volt, az 1. cél esetében a lekötött összeg 82, a 2. cél esetében 68, a 3. és a 4. cél esetében 89% lett ténylegesen kifizetve, és 2000-2001-ben ezek az arányok tovább javultak.

A magán erőforrások bevonása összességében valamivel kisebb volt a tervezettnél. A kutatás-fejlesztési horizontális programban a teljes kiadások 43%-a származott a magánszektorból, a horizontális mezőgazdasági programokban 64%. A halászati operatív program esetében a ténylegesen bevont magán erőforrások a tervezett 95%-át tették ki. A tudományos infrastruktúrát célzó operatív programban volt a magán erőforrások bevonása a legkevesbé sikeres. Összességében a strukturális támogatások növelték a magánberuházások össz volumenét, és számos szempontból hozzájárultak a magánszektor fejlődéséhez. (Annual reports on the structural funds)

A megvalósítást megnehezítették a több évre előre tekintő tervezés hiányosságai, és a közszférából hiányzó értékelési kultúra - ezekre a tényekre a monitoring és az értékelés hívták fel a figyelmet. Gyakran hiányoztak a programokban a cél és az eredmény-indikátorok, ami megnehezítette a programok hatásosságának értékelését. Kiderült, hogy a programmenedzserek nagyobb figyelmet szenteltek a pénzügyi ellenőrzésnek, mint a programok átmeneti és hosszú távú hatásai meghatározásának. A programok menedzsmentjének hiányosságait az mutatja, hogy a központi kormányzati adminisztráció és a regionális menedzsment központok egyaránt a szükségesnél kisebb létszámmal működtek. Emellett az alkalmazottak személye gyakran változott, ami megnehezítette a programok hatékony lebonyolítását. Az egyes adminisztratív és menedzsment egységek közötti koordináció vertikális, nem horizontális, ami megnehezíti a különböző alapokat használók, különböző programokat lebonyolítók között a tapasztalatok és az információk cseréjét.

A spanyol pénzügyi rendszer megfelelően működött, a kifizetésekben nem voltak csúszások.

A spanyol intézményrendszerben a hazai és regionális fejlesztések megvalósítása ugyanazt a szervezeti infrastruktúrát használja, mint az uniós források kezelése, így a hazai fejlesztések kezelésében is ugyanazok a problémák, mint az uniós pénzek felhasználásában.

A szervezeti struktúrában az ex post értékelés több kisebb problémára világított rá: a központi és a regionális szint közötti feladatmegosztás nem volt egyértelmű, esetenként pedig nem volt megalapozott. A programok menedzsmentjével kapcsolatos döntések lassúságához vezettek például a monitoring-rendszer hiányosságai és a hosszú döntési láncok. A kevés horizontális kapcsolat a szervezeti rendszerben megnehezítette a kooperációt. Esetenként nem voltak áttekinthetőek a forrásokat menet közben kiigazító döntések. Összességében azonban a szervezeti hiányosságok közül a legfontosabbak a monitoring-rendszerben voltak. A teljes időszak alatt az intézményrendszer sokat fejlődött, komoly tanulási folyamaton ment keresztül, és a tanulságokat a következő programozási időszaki kialakításában felhasználta Spanyolország.

Írország

Az 1994-99-es időszakban Írország egyetlen 1. cél szerinti régiót alkotott. Kilenc operatív program és négy prioritás határozta meg a programozási időszakot. Mivel az időszak folyamán az ír növekedés szárnyalt, a támogatások felhasználásáról szóló viták elhalkultak, nehéz volt vitatkozni a sikerekkel. A vizsgált időszakban az ír közösségi támogatási keret felhasználása nagyon hatékony volt: a programok elérték a kitűzött céljaikat, és emellett teljesen fel is használták az elérhető forrásokat.

A tervezett és a tényleges kiadások arányait megvizsgálva az derül ki, hogy a támogatások abszorpciója nem ütközött semmilyen akadályba Írországban. A támogatások sikeres felhasználása a tapasztalt intézményrendszernek köszönhető. Az eltéréseket stratégiai célzatú átcsoportosítások, keresleti és kínálati oldali hatások indokolják. Tervezési késések történtek, esetenként hiányzott az egyetértés a projektekkel kapcsolatban, és a nagy volumen miatt is jelentkeztek problémák. Ez is átcsoportosításokhoz vezetett. A programok iránti magas keresletre is átcsoportosítással reagált az ír tervezés.

Az ír adminisztráció tapasztalt, jól kialakított és hatékony. A vertikális szerkezet azonban megnehezíti a rugalmas reakciókat, és ellenállást teremt az időközbeni pénzügyi átcsoportosításokkal szemben. Az ír rendszert a regionális szint gyengesége jellemzi.

A magán erőforrások bevonása sikeres volt, leginkább a gazdasági infrastruktúra fejlesztésében, ahol a magán erőforrás felhasználása követelmény volt.

A programok sikeres lebonyolításához több tényező járult hozzá. Széles körű társadalmi viták előzték meg a fejlesztési terv kialakítását, a hosszú konzultációs folyamatban részt vettek a társadalmi érdekcsoportok. A fejlesztési terv kialakítását megelőzte a korábbi tervezési időszakok értékelése, és az eredmények megjelentek az új tervben. Kiderült, hogy az értékelésnek hosszú távú intézményi és kulturális hatásai vannak. Hatéves tervezés segíti a hosszú távú elképzelések megvalósulását. A programok lefutását folyamatos monitoring kísérte. Félidőben átcsoportosításokra került sor, melyek fokozták a rendszer rugalmasságát.

Voltak korlátozó tényezők is a programok lebonyolításában. Sok operatív programkialakítását erőteljesen befolyásolták az uniós gazdaságpolitikai törekvések és az Írországgal szembeni uniós elvárások. A fejlesztési ügynökségek létező programjai is beépültek a fejlesztési tervbe. Voltak olyan törekvések is, melyek a stratégiai célok keresése helyett a gyakorlati szempontokat, a

források elköltését hangsúlyozták. A gyors növekedés nehezítette az alkalmazott megközelítés kritikai értékelését. Megnőttek a beruházási források, ami miatt visszaszorult a beruházások közötti prioritások felállítása. Míg a támogatásokat fogadó intézményrendszer nagyban elősegítette a források sikeres fogadását, más szempontból korlátokat is állított. Az ügynökségek a középtávú tervezésben előre láthatták forrásaikat, és ragaszkodtak is azokhoz, megnehezítve a források menet közbeni átcsoportosítását. Az ír gyakorlat ebben az időszakban nem alkalmazta elég széleskörűen a value-for-money értékelési megközelítést. Lehetett volna növelni a versenyt a támogatások elosztásában, és rugalmasabb módon felhasználni a támogatási keretet. A hatéves tervhez képest csak apró elmozdulások valósulhattak meg, alapvető változásokra nem kerülhetett sor. Egyes célok esetében előfordult, hogy átfedtek egymást, ugyanaz a célcsoport több szolgáltatást is kapott. Nem minden esetben sikerült követni a korábbi értékelések alapján kijelölt utat sem. (Annual reports on the structural funds)

A sikeres ír adminisztráció ex post értékelése a problémák alapján több továbbfejlődési útra is rámutatott. Részletesebb tervezéssel lehet törekedni a költségek alultervezésének kiküszöbölésére. Formálisabb értékelési technikákat (többcélú elemzés, költség-haszon elemzés, best practice esettanulmányok alkalmazása) lehet alkalmazni. Érdemes nagyobb hangsúlyt fektetni a kockázatok kezelésére, a szerződési feltételek kialakítására, és fokozottabban támogatni a félidei átcsoportosításokra. A hasonló projektekhez hasznos integráltabb menedzsment és információs rendszereket kialakítani.

Az ír tapasztalatok nagy részét kezeli a 2000-2006 közötti fejlesztési terv, de egy részüket nem. Így továbbra is fennmaradtak a rugalmatlanságok az intézményrendszeren belül, továbbra is nehézkes a legnagyobb beruházási projektek megvalósítása, és lassan fejlődik csak az értékelés.

Portugália

Portugália az előző programozási időszakhoz képest 1994 és 1999 között sikeresebb volt a támogatások felhasználásában. Ennek számos belső oka van. A menedzsment jobban működött, az intézményrendszer rugalmasabb volt, képes reagálni a végrehajtás során felmerülő problémákra és napvilágra kerülő szükségletekre. Jó példa erre a rugalmasságra az ipari operatív program (PEDIP II) ahol a piaci igények változásához kellett hozzáigazítani a programot. A sikerességhez a lebonyolító szervezetek „túlkönyvelési” gyakorlata is hozzájárult. Sikeres projektekre jó példa a Madeira régió operatív programja, ami úgy működött, mint egy, a régió számára kialakított kis közösségi támogatási keret. A program céljai szoros összefüggésben voltak a terület érdekeivel, a beruházások fő célja a fizikai infrastruktúra fejlesztése volt, és a megvalósítók közeli kapcsolatban álltak a regionális adminisztrációt lebonyolító szervezettel, ami segítette, hogy a megfelelő beruházások valósuljanak meg. A portugál intézményrendszerben a részt vevő szervezetek közötti együttműködés sikeres és eredményes volt.

A siker külső tényezői között a legfontosabb a program sikere mellett való központi és regionális politikai elköteleződés volt. Emellett a társadalmi szereplők bevonása, a partnerség elvének sikeres megvalósítása is segítette a végrehajtást. A politikai ciklus nem vágta ketté a programozási időszakot, hanem támogatta céljai megvalósulását. A programok keretein belül kezdetben több komoly végrehajtási problémára is fény derült, és a gyors és radikális beavatkozások alapvető fontosságúak voltak a programok későbbi sikerében. A szakképzési és foglalkoztatási programok sikerében komoly szerepet játszott az Európai Foglalkoztatási Stratégia.

A támogatások abszorpciója gyors volt és egyszerű. Kezdetben egyes programokhoz kevés forrást rendelt Portugália, ami korlátozta a programok megvalósulásának sikerét, de ezek csak kezdeti nehézségek voltak. Miután például kiderült, hogy a kereskedelmi és szolgáltatási operatív programban a program rossz kialakítása miatt alacsony a források felhasználása, a pénz hamar átcsoportosításra került. A szakképzésben, bár az abszorpció csaknem 100%-os volt, több tényező is befolyásolta a források felhasználását. Lassan fejlődtek a szakképzés piacán a magánszereplők. Sokára ismerték fel, hogy a kis- és középvállalkozások fejlesztésében kulcsfontosságú a képzés szerepe. A közösségi szereplők ebben a programban csak nehezen tudtak társfinanszírozott programokat készíteni, pénzügyi és technikai nehézségek miatt. A támogatásokat igénylők gyakran nem feleltek meg az adózási és társadalombiztosítási befizetésekkel kapcsolatos elvárásoknak. Ezeket a problémákat a részt vevő projektmenedzserek többféle eszközzel is kezelték: például törekedtek arra, hogy közel kerüljenek a pályázókat technikai segítséggel támogatókhoz, és túlkönyveléssel törekedtek kiküszöbölni a várható abszorpció problémákat.

A tervezés során alkalmazott egységesített előre formázott struktúra hátrányosan hatott a programok kialakítására. A tervezés során a célok megfogalmazása nehezen volt számszerűsíthető, és ez megnehezítette a programok hatásainak értékelését. Esetenként a megfogalmazott célok túl ambiciózusak voltak, különösen a regionális operatív program esetében. Viszont a rendszerben a célok helyi igényekhez igazítása nem volt minden esetben biztosított. Ahol jól meghatározottak voltak a célok, ott a programok ezeket rendszerint el is érték. Az értékelés azonban nagyrészt a jogilag megkövetelt minimum szintjén maradt. Az egyes programok közötti szinergiák kihasználása is hagyott maga után kívánni valót Portugáliában.

A végrehajtás során fény derült az információs rendszerek hiányosságaira, nem segítettek eléggé a menedzsmentet és az értékelési bizottságokat a programok hatásainak elemzésében. Nem létezett egységes információs rendszer a programok kezelésében, és ez megnehezítette a különböző programok együttes értékelését. Nem voltak írásban lefektetett szabályok az információ összegyűjtésében. Az országos statisztikai rendszer sem támogatta az információs rendszereket. Eltérő szabályok vonatkoztak az egyes programokra, eltérő forrás-felhasználási időzítéssel, ami további menedzsment-problémákhoz vezetett. A legtöbb program esetében a monitoring és a menet közbeni értékelés nem bizonyult elég hatékonynak. A technikai segítségnyújtást ellátó csoport túl kevés időt szentelt az egyes programoknak, így megnehezítette, hogy a monitoring és az értékelés sikeresek legyenek. A monitoring és értékelési bizottságokban kevés szerep jutott a magánszféra képviselőinek és a társadalmi partnereknek. Ez csökkentette számukra a teljes folyamat átláthatóságát.

A monitoring rendszerek kiépítése a 2000-2006-os időszakban fejlődésnek indult. Jobban számszerűsített célok mentén, jobban kiépített információs rendszerrel működik jelenleg a portugál intézményrendszer.

Az uniós elvárásokkal párhuzamosan Portugália kiterjedt ellenőrzési rendszert épített ki, de a rendszer kiterjedtsége nem garantálta a minőséget, mivel az ellenőrző szervezetek hatáskörei esetenként nem lettek pontosan lehatárolva.

A pénzügyi rendszer kialakításában a kockázati tőkére való támaszkodás ösztönzése nem volt elégséges. Az akadémiai szféra és az üzleti szféra közötti kapcsolatok erősítése sem járt sikerrel, főleg a kutatás és fejlesztés területén.

Görögország

A támogatások abszorpciója sikeres volt Görögországban, legalábbis pénzügyileg. A programozási időszak két éves kiterjesztésére szükség volt a tervezett kiadások sikeres felhasználásához, de az is tény, hogy a kifizetési arányok a legmagasabbak voltak az uniós támogatások görög felhasználásának történetében. A cél érdekében a humán erőforrások komoly mozgósítására került sor. Hirtelen sikerült a kifizetéseket meggyorsítani, ami a jövőre nézve is azt mutatja, hogy ez bármikor lehetséges. Sikerként könyvelhető el, hogy míg az első programozási időszakból Görögországnak egyáltalán nem származott haszna, a kilencvenes évek közepétől beindult a támogatások stimulálta gazdasági fejlődés.

A programozási időszak során Görögország fő célja a termelő infrastruktúra fejlesztése volt.

Görögországban is probléma volt, hogy míg az operatív programok szintjén meghatározottak voltak a célok, az operatív programokon belül nem voltak olyan konkrét mérhető célok, amihez a sikereket viszonyítani lehetett volna. Ez megnehezítette a programok sikerességének összehasonlítását is. A közösségi támogatási keretben igen sok operatív program teret kapott, melyek egy nagy része csak szimbolikus jelentőségű volt, és ezért a program teljes koherenciája megkérdőjelezhető.

A támogatási keret felhasználása során a stratégiai szempontok érvényesítését megnehezítette, hogy a rendszer szereplői az operatív programok konkrét megvalósításával és pénzügyi haladásának követésével voltak elfoglalva. Ez a megvalósított konkrét programok komplexitása mellett gondot jelentett.

A legnagyobb pénzügyi átcsoportosításra a munkaerő-piaci kizárás ellen tervezett operatív programnál került sor. Ez a program innovatív eszközökkel törekedett a társadalmi-gazdasági kizárás ellen tenni, de a görög valóság arra mutatott rá, hogy a létező struktúrák és tapasztalatok mellett nem megvalósítható.

A támogatások sikeres felhasználásához hozzájárult az új monitoring-rendszerek kialakítása, a technikai támogatás fejlődése, a környezeti hatástanulmányok készítésének kötelezővé tétele, és a közbeszerzések új jogi szabályozása. Nem lehet eléggé hangsúlyozni a támogatások szerepét a görög intézményrendszer modernizációjában, hatékonyabbá válásában. Több törvény született a támogatások felhasználásának kapcsán, ami szélesebb körben is hat. A közszféra modernizációjának jelei megmutatkoznak az adóztatásban, a környezetvédelemben, az energiaszektorban, a közigazgatásban, a közösségi infrastruktúra kialakításában, a szemétkézelenben, a területi tervezésben, a földkataszterek kezelésében, a decentralizált államigazgatás működésében, és a teljes közszféra menedzsmentjében. A korábban ismeretlen public-private partnership megoldások alkalmazására is volt példa.

A támogatások felhasználásának korlátja volt, hogy esetenként olyan programok jöttek létre, melyeket nem lehetett megvalósítani, és ezért később kikerültek az OP-k közül. Előfordult, hogy a források felhasználása nem volt racionális, és ezért újra kellett osztani.

A nagy infrastrukturális projektek körében jellemző volt a csúszás, a tervezett költségek túllépése, és a tényleges beruházási eredmény nagyságának elmaradása a tervezettől. Ennek számos oka van, és valószínű, hogy a nagy beruházásokkal szemben támasztott elvárások meghaladták az intézményrendszer kapacitásait.

A programozási időszak során új intézmények kerültek kialakításra, melyek a támogatások menedzsmentjét és ellenőrzését segítették. Görögország célja jelenleg az, hogy ezek az újonnan létrejött intézmények sikeresen működhessenek.

A programok menedzsmentjét és ellenőrzését tekintve a görög hatóságok komoly nehézségekkel szembesültek, és csak részben tudtak megfelelni az uniós elvárásoknak. Sem emberi, sem egyéb erőforrásaikat tekintve nem voltak felkészülve a támogatások kezelésére. Ráadásul az alkalmazottak ösztönzése sem volt megfelelő. Ez komoly késéseket okozott a támogatások felhasználásában az első három évben. A szervezeti hiányosságokat felismerve a központi államigazgatás újabb szervezetek hozott létre, ami nem segítette a rendszer hatékonyabb működését. A menedzsment problémái jelen voltak a központban és a helyi szinteken egyaránt. A helyi szint még inkább hiányt szenvedett a menedzsment-kapacitásokban.

A monitoring bizottságok működésében részt vettek a társadalmi partnerek. Működésük komolyan hozzájárult a hat év alatt felmerült problémák sokaságának kezeléséhez, és a támogatási rendszer átláthatóságának növekedéséhez. Azonban minden egyes szervezet más információkat gyűjtött a programokról, és nem állt kapcsolatban központi szervezettel az információ kezelésében. Így a gyűjtött információk gyakran hiányosak és nehezen kezelhetőek lettek. A menet közbeni értékelés hiányosságai megnehezítették a programok rugalmas megvalósítását.

Az értékelésre rendszerint azért került sor, mert törvényi előírás volt: komolyan segítette ugyan az értékelési gyakorlat meghonosulását az államigazgatásban, de valójában semmi hatása nem volt az 1994-99-es időszakban a projektek megvalósítására.

A magánerőforrások bevonását tekintve is sikeres volt Görögország a vizsgált időszakban. Sikeresen alkalmazta a különböző koncessziós szerződési kereteket az infrastruktúra-finanszírozásban, többek között a BOT (build-operate-transfer) megoldást. A magánerőforrások bevonására való törekvés és az innovatív finanszírozási megoldások alkalmazása a tervek szerint a 2000-2006-os időszakban is jellemző lesz.

I. 2. 3. Adminisztratív abszorpció kapacitás

Chenery és Strout [1966] fejlődő országokkal kapcsolatos empirikus elemzései szerint a nagy volumenű támogatások hatékony felhasználásának, abszorpciójának jó közelítő mutatója az egy főre jutó jövedelem, alacsony jövedelem mellett valószínű, hogy adminisztratív képességek hiánya miatt kialakulhatnak technikai szűk keresztmetszetek, melyek akadályozzák a támogatások hatékony felhasználását. Ezért egy bizonyos szint felett a támogatások nyújtása csaknem felesleges. A Chenery és Strout által vizsgált országokhoz képest teljes Európa fejletlenek tekinthető, az uniós tapasztalatok – különösen a kohéziós országokban - mégis arra mutatnak rá, hogy jelen lehetnek technikai szűk keresztmetszetek a támogatások felhasználásában. Például Görögország esetében az első programozási periódusban Skouras et al [1996] szerint több technikai probléma is akadályozta a támogatások megfelelő felhasználását:

- nem teljes és túlzottan optimista tervezés
- kevés megfelelő minőségű háttér tanulmány
- nem megfelelő intézményi és jogi környezet

- hiányzó jól meghatározott és stabil ágazati politikák
- gyenge menedzsment, gyakran projektmenedzserek nélkül
- negatív társadalmi reakciók, főleg a beruházásokhoz szükséges kisajátítások miatt

Az adminisztratív abszorpciós kapacitások elemzéséből az európai tapasztalatok alapján az derül ki, hogy az adminisztráció fejlesztése növelheti a támogatások adott elérhető szintjéből ténylegesen létrehozott beruházások nagyságát. Viszont egy adott intézményrendszer mellett van egy olyan szint, ami felett a támogatások hatékonysága visszaesik. Görögországban a Strukturális Alapok közvetett, ám igen jelentős hatása az volt, hogy hozzájárultak a közigazgatás hatékonyságának és hatásosságának javításához. Görögország tapasztalatai engednek arra következtetni, hogy a kevésbé fejlett intézményrendszerű országokban kezdetben alacsonyabb, majd egyre növekvő mértékű támogatásokat érdemes adni, mivel az intézményrendszer fokozatosan képes csak alkalmazkodni az uniós támogatások hatékony fogadásának kívánalmaihoz.

Groenendijk [2002] vizsgálja, hogy milyen teljesítményt nyújtottak az egyes országok az unióval kapcsolatos pénzügyeik menedzselésében. Eredményei szerint Görögország, Írország és Spanyolország követik el a legtöbb hibát a pénzügyek kezelésében, ahhoz képest, hogy mekkora jelentősége van a pénzügyeknek az unió teljes költségvetése szempontjából. Míg Görögország, Spanyolország és Portugália leggyakrabban a közös agrárpolitika lebonyolítása miatt kapnak figyelmeztető üzenetet az unió számvevőszékétől, addig Írország leggyakrabban (45% 1996 és 2000 között) a Strukturális Alapok menedzsmentjében hibázik.

Az unió új tagállamaiban több tényező is arra utal, hogy az adminisztratív abszorpciós kapacitások tovább fejleszthetőek. A problémák közül Magyarországon is relevánsak decentralizáció és a régiók kialakításának problémái, valamint a régiók kevés adminisztratív tapasztalata. Az adminisztratív abszorpció kezelésére szolgálhat a támogatások volumenének kezdeti alacsonyan tartása, és az intézményrendszer tanulásával párhuzamos felfuttatása, illetve a támogatások egy részének átirányítása az intézményrendszer fejlesztése felé. A kohéziós országok tapasztalatai azt mutatják, hogy a decentralizáció hiányosságai kiküszöbölése, áthidalása érdekében érdemes kezdetben a központi szinten kezelni a támogatások nagy részét.

Azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy a támogatások elosztásánál milyen módszert érdemes alkalmaznia az uniónak a támogatások hatásának fokozása érdekében, érdekes tapasztalattal szolgál Görögország. Míg egyes kutatások szerint az uniós támogatások jobban növelnék a felhasználás hatékonyságát, ha egyösszegű támogatás formájában, kötött cél nélkül, nem ellenőrzött felhasználás mellett kapnák az országok, Görögország esetében a felhasználás befolyásolása és a szigorú ellenőrzés alapvető előnyökkel járt. A helyi érdekek közötti szétforgácsolódás helyett egy idő után a támogatások a decentralizáció befejezéséhez, a helyi és regionális kormányzati szintek adminisztrációs kapacitásainak megerősödéséhez járultak hozzá.

Empirikus elemzések szerint a kohéziós országokban a támogatások elosztását politikai szempontok is befolyásolták. A Financial Times szerint Portugáliában a közösségi beruházások aránytalanul előnyben részesítették Lisszabont és a déli területeket, ahol a szavazók többsége a kormányzó koalíciót támogatta. De la Fuente és Vives [1995] szerint hasonló hatások Spanyolországban nem voltak jelen.

A nemzeti fejlesztési tervek kialakítása, összhangja az ország fejlesztési érdekeivel és a párhuzamos nemzetközi folyamatokkal szintén komoly szerepet játszik. A fejlesztési tervek

kialakítására való képesség is az adminisztratív abszorpciós kapacitás kérdéskörének része. Írország sikerét az uniós támogatások felhasználásában többek között annak szokás tulajdonítani, hogy a források nagy részét nem a fizikai, hanem a humán infrastruktúra fejlesztésére fordította, mely a fiatal és képzetlen munkaerővel rendelkező országban igen sikeres lépésnek bizonyult. A fejlesztési terv összehangolt törekvése a humán infrastruktúra fejlesztésére sikeres volt, és a gazdaság egészének fenntartható fejlődéséhez járult hozzá.

Meg kell említeni, hogy az abszorpciónak nem csak a tagállamok, hanem az unió közigazgatásának adminisztrációs kapacitása is korlátja lehet. Már az előcsatlakozási alapok felhasználásakor is gyakran elhangzott a csatlakozó államok körében, hogy az uniós bürokrácia lassan és nehézkesen végzi a projektek lebonyolítását.

Ederveen, de Groot, Nahuis [2003] kutatása is az intézmények szerepére világít rá az abszorpcióban: 13 ország panel-adatainak elemzésével kapják, hogy a Strukturális Alapok a magas színvonalú intézményekkel rendelkező országokban támogatják a leginkább a fejlődést. Ezt számos intézményi proxy-mutató alkalmazásával kimutatják. Elemzésükben az intézmények minőségének egyik fontos mutatója a korrupció mértéke.

I. 2. 4. Makroökonómiai abszorpciós kapacitás

A makroökonómiai abszorpciós kapacitás vizsgálatánál az alkalmazott modellek az elméleti részben leírt abszorpciós problémák nagy részét figyelmen kívül hagyják. A legegyszerűbb keynesi input-output modellek egyik abszorpciós problémát sem építik be, a kínálati oldalt is felhasználó modellek legalább a fogyasztási és beruházási döntések közötti kapcsolat hatásait kezelik. A HERMIN és a QUEST II. modellek már a „holland betegség” jelenség hatásait is bevonják az elemzésbe. Számos tanulmány elemzi a közösségi támogatások hatását a kohéziós országok és a többi uniós tagország növekedésére, ezeket részben említettük már, részletesebb elemzésük azonban túlmutatna a tanulmány kitzűzött céljain. Essen itt inkább szó a makroökonómiai abszorpciós problémák egyes aspektusaival kapcsolatos empirikus tapasztalatokról.

A járadékvadászat minden esetben megjelenik nem piaci alapon elosztott támogatások esetében, így az uniós támogatások felhasználásában is. A járadékvadászat költsége az az erőfeszítés, melyet a támogatás megszerzése érdekében nem produktívan fejtenek ki a gazdasági szereplők. A járadékvadászattal kapcsolatos empirikus elemzések rámutattak arra, hogy Görögország, Portugália és Spanyolország támogatásokat fogadó intézményrendszerei számos olyan tulajdonsággal rendelkeznek, melyek miatt magasak lehetnek a járadékvadászattól fakadó költségek. Az unió frissen csatlakozott tagállamai esetében sem kicsi a járadékvadászat társadalmi költségeinek feltételezhető mértéke. Ez azért van így, mert ezekben az országokban uniós viszonylatban nagyok a történelmi hagyományai az állam támogatásaira támaszkodásnak, és így eleve nagy a hagyománya a járadékvadászatnak is. Emellett erre utalnak az előcsatlakozási alapok felhasználásának tapasztalatai is.

A támogatások eltérítése a fogyasztás felé a beruházás helyett azt jelenti, hogy a támogatások kiszorítják a hazai fejlesztési forrásokat, és az összes fejlesztés nagysága nem változik, csak a fogyasztásra rendelkezésre álló források nőnek meg. Hogy ez a hatás a nagy volumenű beruházási támogatások esetében jelen van, és független az érintett országok politikai

rendszereitől, azt a fejlődő országokkal kapcsolatos empirikus kutatások igazolják: az ökonometriai becslések alapján a támogatásokból való fogyasztási határhajlandóság statisztikailag nem tér el egytől, míg a támogatások hatása a beruházási határhajlandóságra nem tér el a nullától. A kohéziós országokra ilyen empirikus becslések még nem születtek. Az addicionalitás elvárása az unióban arra enged következtetni, hogy ez a fajta hatás csak akkor valósulhat meg, ha a támogatások fogyasztás-simító hatására nőnek a költségvetési hiányok a fogadó országokban.

A „holland betegség” jelenlétére azért lehet következtetni az uniós támogatások esetében, mert a támogatások nagyrészt az infrastrukturális beruházásokat célozzák meg, így a non-tradable szektorokban növelik meg a keresletet. A „holland betegség” hatását tovább erősíti a kormányzati társfinanszírozás kényszere. Empirikus megfigyelések arra utalnak, hogy a nyolcvanas évek közepe-vége óta jelen vannak a holland betegség hatásai Spanyolországban, Portugáliában és Görögországban. Az a tény, hogy Írországból viszont nincs jelene ennek a hatásnak, arra utal, hogy van kiút a problémából: a transzferek expanzív hatásait mérsékelhetik az állami fogyasztási kiadások megszorításai. A nyolcvanas évek végétől Spanyolországban, Portugáliában és Görögországban az unió többi részének átlagához képest magas volt az infláció, és empirikus elemzések szerint ez a hatás a non-tradable szektorban megfigyelhető uniós átlagnál magasabb inflációból fakadt, és ezt a költségvetési kereslet nagysága ösztönözte (Hervé – Holzmann [1997]). Egyedül Írországból nem jelent meg ez a hatás, a kormányzati fogyasztás támogatások érkezésével párhuzamos visszafogása miatt. A csatlakozó országokban a működőtőke-beáramlás eleve gerjeszti a holland betegség hatásait, és a latin-amerikai tapasztalatok azt mutatják, hogy az uniós támogatások fogadása ezeket tovább súlyosbíthatja.

De la Fuente [1995] arra mutat rá, hogy a tagországokban a saját beruházások nagysága a leginkább meghatározó a növekedés szempontjából. A kohéziós országokban a hazai beruházások alacsony volta az abszolút jövedelmi konvergencia egyik legnagyobb gátja. Ez a fejlődő országok tapasztalatai alapján is nyilvánvalónak látszik, és rámutat arra, hogy Magyarországon is fontos szempontnak kell lennie annak, hogy az uniós támogatásokkal és azok kofinanszírozásával együtt se szoruljanak vissza a hazai beruházások.

A fejlődő országok és a kohéziós országok tapasztalatai alapján az alacsony fejlettségű pénzügyi szektor korlátja lehet a gazdasági fejlődésnek, melyet a támogatások előmozdítani hivatottak. A kohéziós országok pénzügyi intézményrendszere az unió többi országához képest kevésbé volt fejlett a nyolcvanas évek végén, és bár ez a fejlettségi különbség fokozatosan megszűnt az évek során, kezdetben hátrányosan érintette a kis- és középvállalkozásokat, melyek nehezebben jutottak hitelhez, illetve magas kockázati prémiummal kaphattak csak forrásokat. Gaspar és Pereira [1995] ennek a hatásnak a jelentőségére mutatnak rá Portugáliában. Ez befolyásolja támogatások abszorpcióját a magánforrások bevonásának korlátozásán keresztül.

Görögország támogatás-felhasználási gyakorlatának pozitív tanulsága, hogy a közösségi támogatási keret felhasználásába több olyan elemet is építettek, ami támogatta a magánberuházásokat: ilyen volt a turizmus ösztönzése, a piackutatás és a marketing támogatása.

A legáltalánosabb következtetés a kohéziós országok tapasztalataival kapcsolatban az általános gazdaságpolitikák fontos szerepére hívja fel a figyelmet. Írország, ahol dereguláció, alacsony adók, egyszerűbb munkaerő-piaci szabályok és rugalmasabb munkaerőpiac segítették a beruházások megvalósulását, jobban fejlődött az unióban, mint a többi kohéziós ország.

I. 2. 5. Pénzügyi abszorpció kapacitás

A fiskális és monetáris politikát elemző közgazdasági szakirodalom gyakran hivatkozik arra, hogy a restriktív fiskális és monetáris politika a maastrichti célok elérésének érdekében az új tagállamokban divergenciához vezethet, és ezt a nézetet implicit módon az unió is alkalmazza, amikor az EMU-csatlakozás felé vezető úton a külső forrásokra, támogatásokra való támaszkodás fontosságát hangsúlyozza. Fontos azonban azt is kiemelni, hogy a támogatások önmagukban szinte szükségszerűen növelik a költségvetés hiányát és az adósság nagyságát. Ez ahhoz a morális kockázati problémához vezet, hogy emiatt a kormányzatok a támogatások jelenlétére hivatkozva kevésbé törekcsenek a deficit és az adósság csökkentésére más területeken. Ezekre a hatásokra hivatkozva Canova és Marcet [1995] azt a következtetést vonják le, hogy az uniós támogatások önmagukban nem segíthetik a kohéziós országokat az unió fejlettségi szintjének elérésében, és jelentős szerepe van a gazdaságpolitika orientációjának megváltoztatásában, hiszen ezek okozzák a legjelentősebb strukturális hátrányokat. Ez feltételezhetően nem csak a kohéziós országok esetében igaz.

A politikai és gazdaságpolitikai hatások több csatornán keresztül akadályozhatják a támogatások felhasználásának hatékonyságát. A magas torzító adók a beruházások megtérülési rátáját csökkentik, a fiskális politika kizoríthatja a magánberuházásokat, és a kormányzat több eszközzel is bizonytalanságot teremthet a magánberuházók számára. Görögország példája hívja fel a figyelmet a politikai gyakorlat hatására az abszorpció alakulásában, a támogatások felhasználásának sikerességében. (Agolokoufis [1995], Christodoulakis [1994], EC [1995])

A második programozási időszak részletes kohéziós gyakorlati tapasztalatai alapján úgy látszik, hogy az abszorpció pénzügyi problémái nem voltak jelentős akadályai a támogatások felhasználásának. Ez nagyrészt a csaknem teljes abszorpció erős politikai kényszerének köszönhető. A kohéziós tapasztalatok között kevésbé elemzett kérdés, hogy a költségvetési szerkezet hogyan alakult át a kofinanszírozás hatására.

Írország koncepciózusan és sikeresen szorította le a folyó költségvetési kiadásokat a támogatások és a kofinanszírozási igények bővülésével párhuzamosan, és ez is hozzájárult ahhoz, hogy alacsony infláció mellett, sikeresen valósította meg a fejlesztési tervét. A közgazdasági szakirodalom Írországot említi az expanzív hatású fiskális megszorítások első példjaként, Dánia mellett. A folyó kiadások leszorítását a nyolcvanas években megelőzte a bevételek növelésével megvalósítani próbált sikertelen fiskális kiigazítás, és egy nagyobb társadalmi vita, megegyezés. A folyó kiadások megszorítását a beruházások ösztönzése mellett a befektetési környezet hagyományos eszközökkel történő javítása kísérte. Jelenleg Írország azzal a problémával néz szembe, hogy egyszerre szeretné növelni a közösségi szolgáltatásokra fordított összegeket, és megőrizni alacsony adóit.

A kilencvenes évek folyamán Spanyolország a kiadásai csökkentésével mérsékelte a deficitjét, változatlan bevételek mellett. Portugália fele részben a bevételei csökkentésével, fele részben pedig kiadásai visszafogásával mérsékelte deficitjét. 1992-ben Portugália olyan költségvetési reformba kezdett, ami emelte a költségvetési bevételeket, és később a kiadásokat is. A kilencvenes évek közepén történt egy kísérlet a kiadások visszafogására, de e helyett inkább a közvetett adóbevételek emelkedtek. A görög államháztartást is a bevételek növekedésével megvalósuló deficit-korrekció jellemezte. Az euró bevezetésével párhuzamosan azért kerülhetett sor az adóterhek csökkentésére, mert javult a görög adózási fegyelem, és nőtt a görög GDP.

Látható tehát, hogy Írország volt egyedül sikeres abban, hogy a költségvetési megszorításokat és a deficit-cél elérését tényleges strukturális reformokkal kapcsolja össze.

A fejlődő országok segélyezésének tapasztalati nem igazítanak el a pénzügyi abszorpcióval kapcsolatban, mert az esetükben nem voltak kofinanszírozási és adicionalitási követelmények. Mégis fontos megjegyezni, hogy az adminisztratív kapacitások a fejlődő országokban is komoly gátját jelentették az abszorpciónak.

Függetlenül a kohéziós országok tapasztalataitól az az általános következtetés is levonható a pénzügyi abszorpcióval kapcsolatban, hogy az nem garancia a támogatások felhasználásának hatékonyságára, hogy a támogatások 100%-ban felhasználásra kerülnek. A kofinanszírozás és a megfelelő tervezés lehetőség-költségeit is érdemes figyelembe venni a támogatások hatásosságának értékelésében.

II. A magánszektor abszorpciós kapacitása

II.1. A magánszektor abszorpciós kapacitásának várható alakulása

A magánszektor abszorpciós kapacitásának alakulását nagymértékben befolyásolja, hogy mekkora a beruházási ráta és annak növekedése. Nemzetközi összehasonításban a magyarországi beruházási ráta elmarad az ország fejlettségi szintje és növekedési potenciálja által indokolt, kívánatosnak tartott szinttől.

Ami a fejlettségi szintet illeti, érdemes összevetni a hazai beruházási rátát három ország csoporttal: az újonnan csatlakozott államokkal, a kohéziós államokkal, valamint a közepes jövedelmi szintű feltörekvő gazdaságokkal. A beruházási ráta Magyarországon az elmúlt években rendre kisebb volt, mint a többi újonnan csatlakozott közép-európai államban Lengyelországot kivéve, ahol a szerkezeti átrendeződés, az erőteljes valutafelértékelődés miatt jelentősen csökkent az 1990-es évek végének hazainál magasabb szintjéről. Míg az 1990-es években az összevetést Csehországgal, Szlovákiával és Szlovéniával nehezítette, hogy ezekben az országokban nem következett be vállalati szintű szerkezetváltás, a nem hatékony vállalatok piacról történő kilépése (ami a pénzügyi indikátorok (M2/GDP, magánszektorban nyújtott hitelállomány/GDP és ennek növekedése) mellett a beruházási rátát is felfelé torzította), addig ez az elmúlt évek privatizációja, vállalati felszámolásai, szerkezetváltása nyomán már nem áll fenn. A beruházási ráták összevetése tartósan alacsonyabb tőkeképződést jelez Magyarországon, még a jelentős közvetlen külföldi tőkebefektetések beáramlását követő években is.

A magyarországi beruházási ráta a kohéziós államok szintjétől is elmaradt pár százalékponttal: az elmaradás kimutatható még a legkevésbé fejlett és dinamikus növekvő Görögországgal szemben is. Végezetül a hazai beruházási ráta jóval alacsonyabb, mint a gyorsan növekvő, közepes jövedelmű feltörekvő gazdaságokban: ez a lemaradás fennáll a távol-keleti, hagyományosan magas megtakarítási hajlandósággal és tőkeképződéssel rendelkező gazdaságok mellett a latin-amerikai, és más (pl. török) gazdasággal szemben is. A beruházási ráta az Európai Unió átlagával összehasonlítva magasabb, de ebben szerepet játszik az, hogy egyes európai országokban rendkívül alacsony a bruttó magán tőkeképződés szintje, ami erőteljesen lefelé mozdítja el a beruházási rátát.

A beruházási ráta a potenciális növekedés megkívánta szinttől is eltér. A hazai gazdaság potenciális növekedési rátája eléri a 4,5%-ot és érdemes ehhez a növekedési dinamikához tartozó

beruházási rátákkal összevetni a hazai alakulását. Azon gazdaságok esetében, ahol a növekedési dinamika elérte, esetleg enyhén meghaladta a hazai gazdaság potenciális növekedési ütemét, a beruházási ráta tartósan a GDP 25-27% felett volt, ami jelzi azt a rést, amellyel hazai tőkeképződés szintje elmarad a kívánatostól.

A beruházási ráta alakulása alapján azt lehet feltételezni, hogy tág lehetőség nyílik a beruházások növelésére. Azonban figyelembe kell venni, hogy a gazdaság növekedése szempontjából nem önmagában a beruházási ráta alakulása, hanem a ráta és a beruházások hatékonyságának időbeli változása fontos: így Írország esetében az alacsony beruházási ráta rendkívül magas termelékenységgel párosult és ennek volt köszönhető a gyors gazdasági növekedés és felzárkózás. Magyarországon eddig is kiugróan magas volt a régió belül a termelékenység növekedése és az újonnan csatlakozott államokkal összevetve jelenleg magasabb a termelékenységi színvonal, mint a jövedelmi.³ Figyelembe véve a gazdaság egyéb adottságait (alacsony megtakarítási hajlandóság, beruházások rendkívül erőteljes volatilitása, a beruházásokat korlátozó intézményi tényezők, a költségvetési beruházások ciklikussága és elégtelen szintje, stb.) várható, hogy a beruházási ráta 2-3 százalékponttal emelkedik, és ezt a termelékenység növekedése fogja kísérni.

Kis nyitott, alacsony megtakarítási hajlandósággal rendelkező gazdaság révén a magyarországi beruházások alakulása erőteljesen függ a közvetlen tőkebefektetések volumenének alakulásától. A közvetlen tőkebefektetések éves beáramlásában az elmúlt években megfigyelhető visszaesés 2004-ben megtorpant és a korábbinál sokkal jelentősebb volt a bruttó és nettó FDI beáramlás is. Az előrejelzések szerint a következő 2-3 évben a régióba történő FDI beáramlás a teljes globális áramláson belül arányát tekintve növekszik, a közép-európai régió egyike lesz a jelentős FDI fogadó ország-csoportnak. Ezen belül Magyarország is azzal számolhat, hogy növekszik az FDI volumene és az ebből eredő beruházási potenciál.

Ennek egyik oka, hogy az egységes piacok belül sokkal jobban megjelennek a termelési tényezőkben, a telephelyválasztás főbb tényezőiben megnyilvánuló eltérések és ez a befektetőket a régi tagállamokból az új tagállamok felé hajtja. A csatlakozással a telephelyválasztás szempontjai is módosulnak és várható a korábbi EU bővítéseknek megfelelően, hogy az európai termelési szerkezet átalakul, és a beruházások/befektetések áttelepülése/növekedése várható az új tagállamok esetében.

Ebben a termelési tényezőben és költségekben megmutatkozó eltérések mellett szerepet játszik a konvergencia folyamat is, nevezetesen, hogy a csatlakozott államok és Magyarország esetében az európai átlagot jóval meghaladó termelékenység – és hatékonyságnövekedés tapasztalható, ami a felzárkózás logikájából fakadóan tartósan fennmarad. A termelékenységi eltérések elsősorban a közepes és magasabb hozzáadott értéket megtestesítő, beruházás- és technika-intenzív ágazatok esetében eredményezik a beruházók áttelepülését a régi tagállamokból, míg a munkaerő-intenzív termelés esetében ez elsősorban Kína, India és a régió alacsonyabb bérköltségű országait érintheti kedvezően. A magyar gazdaságba eszközölt külföldi tőkebefektetések volumenét és a gazdaság felszívó képességét az is befolyásolja, hogy a termelési tényezők piaca rugalmasabb, mint a régi tagállamok esetében. Ez különösen a kis- és közepes

³ Ez még akkor is igaz, ha az elmúlt években lassult a termelékenység növekedésének üteme, zárult a rés a hazai és a többi újonnan csatlakozott állam termelékenységnövekedési dinamikája között, és szerkezeti korlátok jelentkeznek a termelékenység további növelése előtt.

vállalatok számára jelent majd jelentős kedvezményt és növelheti a részükről 2004-ben már megfigyelt érdeklődést és beruházásokat.

Táblázat. Az FDI intenzitás (FDI beáramlás/GDP) és beruházási ráta alakulása 1999 és 2003 között

	Csehország					Magyarország				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
FDI intenzitás	5,90	4,50	4,80	6,50	:	2,40	2,40	2,80	0,90	:
I ráta	24,00	24,70	24,30	23,00	21,50	20,50	19,70	19,80	:	:
	Lengyelország					Szlovákia				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
FDI intenzitás	2,20	2,80	1,50	1,10	:	-0,10	5,10	3,60	8,10	:
I ráta	20,50	20,00	17,20	15,50	:	26,70	23,10	25,70	24,30	23,20
	Szlovénia					Görögország				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
FDI intenzitás	0,40	1,70	1,40	2,40	:	0,00	-0,10	-0,40	-0,20	1,30
I ráta	25,70	24,50	23,80	:	:	19,20	19,50	19,90	20,10	21,90
	Írország					Portugália				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
FDI intenzitás	6,20	4,60	2,90	1,40	1,80	1,10	2,00	1,40	0,20	-0,80
I ráta	20,70	20,60	19,00	17,80	18,70	23,10	24,20	23,10	21,50	18,40
	EU-15					Spanyolország				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
FDI intenzitás	2,60	3,30	2,00	1,20	:	3,50	3,50	2,30	1,50	1,90
I ráta	17,90	18,30	17,90	17,20	:	20,80	22,20	22,10	21,80	22,10

Forrás: Eurostat (2004)

A közvetlen tőkebefektetések növelését illetően azonban érdemes figyelembe venni a következő táblázat adatait is. A táblázat azt mutatja, hogy GDP arányosan mekkora a közvetlen tőkebefektetések nagysága az egyes európai államokban, illetve az EU-15 átlagát tekintve. Ez alapján megállapítható, hogy Magyarország esetében az európai államok között a legmagasabb a FDI állomány nagysága és a csak szintén rendkívül nyitott, és erőteljes privatizálást végrehajtó Csehország adatai közelítik meg. Sem a kelet-közép-európai államok, sem pedig a régi európai uniós tagállamok átlagos FDI állománya nem közelíti meg a hazai mutatót, sőt a kohéziós államok értékei is elmaradnak ettől.

Az FDI állomány GDP arányos értéke több tényező függvénye, többek között a gazdaság nyitottságáé, a termelési szerkezeté (pl. ahol magasabb a feldolgozóipar aránya, azon gazdaságokban általában magasabb szokott lenni) és nem lehet egy egyértelmű viszonyítási pontot meghatározni maximális nagyságát illetően. A magas ráták azonban mindenképpen arra int, hogy a korábbi évekhez hasonló ütemű növekedésre és forrásbővülésre ezen az ágon nem lehet a közeljövőben számítani, bár a beáramlás nominális értéken kifejezett szintje jelentős lehet.

Ehhez kapcsolódóan azt is figyelembe kell venni, hogy a hazai mutatók egyértelműen alacsonyabbak a kiáramló tőke nagyságát tekintve az európai uniós államok hasonló adatainál: a

kiáramló tőkeállomány töredéke mind az EU-15 átlagának, mind a kevésbé fejlett kohéziós államok mutatóinak. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy az elmúlt 2-3 évben tapasztalt folyamat a hazai tőkebefektetések kiáramlását illetően felgyorsulhat a következő években. Ez ugyan csökkentheti a hazai gazdaságban a tőkeképződés mértékét, de a gazdasági növekedés és a termelékenység növekedése szempontjából a hazai vállalkozások közvetlen külföldi tőkebefektetései rendkívül kedvező hatást gyakorolnak.

II.2. A magánforrások és az EU-s támogatások közötti kapcsolat értékelése

A hazai gazdaság abszorpciós képességét és a beáramló forrásokból eredő növekedési hatást egyaránt befolyásolja, hogy miképpen kapcsolódik össze a magán- és közösségi források áramlása. A rövid elemzés rámutatott arra, hogy a magánforrások beáramlását tekintve továbbra is jelentős mértékű lehet, köszönhetően annak, hogy Magyarországon hagyományosan magas a megtakarítások és beruházási ráta közötti rés, amit külső források bevonásával lehet finanszírozni. A következő években ráadásul a nemzeti beruházási ráta növelése szükséges és várható is a magas fejlesztési és beruházási igények, a közösségi tőke növelésének szükségessége, a sok területen az EU-s követelményektől elmaradó infrastrukturális állapotok miatt.

Másfelől ehhez a megfelelő forrás is rendelkezésre állhat kínálati oldalon, mert a többi újonnan csatlakozott államhoz hasonlóan a tőke határterméke Magyarországon is magasabb, mint az EU-15-ben, miközben a termelési tényezők költsége alacsonyabb és ez a jövőben is ösztönzője lesz a kibővült EU-n belüli telephely- és termelés átrendeződésnek. Miközben a nettó FDI beáramlások szintje kissé mérséklődhet a kiáramlások növekedése nyomán, a bruttó tőkebeáramlások a privatizációs lehetőségek elmaradása mellett is a 2001-2002-es, illetve 2004-es szinten maradhatnak, köszönhetően a zöldmezős befektetések gyors növekedésének.

Figyelembe véve a rendelkezésre álló nettó EU-s transzfereket, valamint a magánforrások beáramlásának változatlan, kedvező esetben akár még növelhető szintjét, olyan finanszírozási stratégiára van szükség, amely egyfelől maximalizálja a gazdaság adottságaihoz képest a hivatalos és magánforrások beáramlását, másfelől biztosítja a két beáramlási forma közötti szinergiát, komplementaritást. A fejlesztéspolitikának olyan prioritásokat kell megjelölnie, elsősorban a közösségi források felhasználását illetően, hogy azok még véletlenül se szorítsák ki a magánszektor növekvő befektetéseit, éppen ellenkezőleg olyan területre irányuljanak, amelyek azok számára további ösztönzést jelentenek.

Mit tehet ennek érdekében a gazdaságpolitika, ezen belül pedig a fejlesztéspolitika?

1. Biztosítani kell, hogy a beáramló magán- és közösségi források egymás kiegészítő legyenek. Mivel a magánforrásokat elsősorban a gazdaság növekedési potenciálja, szerkezeti adottságai, a piaci körülmények határozzák meg, a hivatalos forrásokat kell olyan módon felhasználni, hogy azok egyfelől kiegészítsék a magánforrásokat másfelől olyan területekre irányuljanak, amelyek addicionális ösztönzést adnak a magánforrások bevonásához. Ezért – összhangban az utolsó fejezet ajánlásaival- a közösségi forrásokat elsősorban a jelentős tovagyrúzó hatásokkal rendelkező, magánberuházásokat teremtő (crowding-in) jellegű területekre kell irányítani. Ennek megfelelően a közösségi forrásokat kizárólagosan a humán és fizikai tőke minőségét és volumenét bővítő befektetésekre kellene felhasználni: fizikai infrastruktúra kiépítése és fejlesztése, a

kutatás-fejlesztés ösztönzése, az oktatás é képzés átalakítása a humán tőkeállomány bővítése érdekében.

2. Érdemes lehetne megfontolni alkalmanként olyan programok kialakítását, amelyek közvetlenül segítik a magánbefektetések beáramlása és a hazai befektetések növekedése előtt álló akadályok lebontását. Annak ellenére, hogy az EU-s forrásokból nem lehet az intézményrendszer átalakítását közvetlenül finanszírozni, mégis olyan programokat el lehet kezdeni, amelyek hozzányúlnak a meglévő intézményrendszerhez és a támogatott célok mellett elősegítik a magánbefektetéseket vonzó kondíciók kialakítását is. Nem lehet közvetlenül finanszírozni az adórendszer átalakítását, az oktatás és képzés reformját, vagy az önkormányzati rendszer átalakítását a közösségi forrásokból, de lehet olyan lépéseket támogatni (távoktatás és az atipikus munkavállalási formák, egyetemi-üzleti tudáscentrumok kialakítása és általában a magánszféra, az oktatás és képzés, valamint a helyi önkormányzatok közötti kapcsolatok erősítése) amelyek növelik a magánszektor befektetéseinek megtérülését, és ezáltal a befektetések volumenét is.

3. Olyan programokat is érdemes támogatni, kialakítani a közösségi források felhasználása révén, amelyek összekapcsolják a hivatalos és magánforrások beáramlását. Ennek keretében olyan fejlesztési prioritások határozhatók meg, amelyek erősíthetik a magánforrások beáramlását, megszüntetve a befektetések előtt álló intézményi és egyéb korlátokat. Így ennek fontos eleme lehet például a közvetlen befektetés-ösztönzőként megjelenő egyablakos rendszer régóta halogatott kialakítása, a jogszabályok racionalizálása és egyszerűsítése, a beszállítók támogatása.

III. Gazdaságpolitikai ajánlások az abszorpciós képesség növelése érdekében

Figyelembe véve a hazai gazdaság krónikus forráshiányát, a várhatóan beáramló hivatalos és magánforrások nagyságát elengedhetetlen összekötni az EU-s források felhasználását a versenyképességi koncepcióval. A gazdaság fejlesztése érdekében 2007 és 2013 között közel 24 milliárd € áll majd rendelkezésre EU-s forrásokból és ezen összeg elköltésének módja döntő hatással lehet a gazdaság versenyképességére, a társadalmi kohézióra és a fenntartható fejlődésre. Ezért nagyon fontos, hogy a megnyíló források ésszerűen, maximális tovaggyűrűző hatásokra törekedve kerüljenek felhasználásra. Ehhez a nemzetközi tapasztalatok, a hazai adottságok, az elmúlt évek folyamatai alapján a következő szempontokat lehet figyelembe venni, amelyek közül az első négy a források felhasználásának jellegére, a továbbiak elsősorban azokra a peremfeltételekre utalnak, amelyek keretében a források felhasználása bekövetkezik.

1. A kohéziós államok tapasztalatai arra mutatnak rá, hogy az Európai Unió által nyújtott források felhasználása koncentrált, a növekedés szempontjából meghatározó tovaggyűrűző hatásokkal rendelkező területekre irányuló kell, hogy legyen. A szétaprózott, több prioritást célul kitűző felhasználás esetén a nem érvényesülnek a szinergikus hatások, esetenként alacsony hatékonysággal kerülnek a források felhasználásra, nincs lehetőség a szűk keresztmetszetek felszámolására. Ez minél kevesebb, viszont jobban célzott operatív programot igényel a hazai hatóságok részéről.

2. Figyelembe véve a hazai gazdaság adottságait, a gazdasági növekedés főbb tényezőit, valamint az abszorpciós kapacitások növelésének lehetőségeit, célszerűnek tűnik négy jelentősebb cél kiemelése és finanszírozása az EU-s forrásokból. Ez a négy terület:

- az oktatás és képzés,
- a foglalkoztatást növelő fejlesztések,
- az információs társadalom infrastruktúrájának kialakítása,
- a közlekedési infrastruktúra komplex szemléletű fejlesztése.

Ezek olyan horizontális prioritások, amelyek széleskörű pozitív tovaggyűrűző hatásokkal rendelkeznek, szerepük meghatározó mind a gazdaság növekedésének ösztönzésére, mind az addicionális források felszívásának elősegítése szempontjából. Ezek olyan célok, melyek koncentrált finanszírozása az EU-s forrásokból párhuzamosan több területen jelentős hazai lemaradást számolna fel, a fejlesztések erőteljes tovaggyűrűző hatásai érzékelhető növekedési többletet eredményeznének.

3. Az EU-s források jelzett kiemelt területekre történő koncentrációja számottevő forrást köthet le a hazai államháztartás részéről a kofinanszírozás keretén belül. Az államháztartás alrendszerének racionalizálása, a párhuzamos intézményi kapacitások leépítése ugyanakkor olyan a fejlesztés számára addicionális nemzeti forrásokat szabadíthat fel, amelyek a nagy EU-s finanszírozási keretből kimaradó hazai fejlesztési igények realizálását is lehetővé teszik.

4. A források felhasználásánál a négy kijelölt területen maximálisan szükséges a regionális eltérések figyelembevétele, az egyes hazai régiók versenyképességi helyzete és kilátásai közötti különbségek felismerése. A négy jelentősebb cél EU-s forrásokból történő finanszírozásában a maximális szinergiát biztosító intézményrendszeri szerkezet kialakítása szükséges, amely egyszerre veszi figyelembe a nemzetgazdasági célokat és prioritásokat, illetve ezek regionális adottságokon keresztül történő megvalósulását.

5. A hazai gazdaság abszorpciós kapacitásának növelése érdekében számos előfeltétel teljesülésére van szükség. Az első és legfontosabb a kiszámítható és stabilitásorientált gazdaságpolitika. Az abszorpciós potenciál növelése, a beáramló források volumenének bővülése önmagában is jelentős addicionális makrogazdasági feszültségek forrása lesz, figyelembe véve más országok tapasztalatait, illetve a nálunk is felgyülemlett makrogazdasági problémákat. Ezért a gazdaságpolitikának maximálisan stabilitásorientáltnak kell lennie, ami elsősorban kiegyensúlyozott fiskális politikát, az önálló valuta fennmaradásáig a monetáris és fiskális politikák között fenntartható összhangot igényel. Ennek hiányában sem a beáramlások erőteljes növelése és hatékony felhasználása, sem az abszorpciós források növekedésével együtt járó makrogazdasági egyensúlyzavarok nem lesznek megfelelően kezelhetők.

6. További fontos előfeltétel az abszorpciós képesség növelése szempontjából azon intézményrendszeri, elsősorban az államháztartást és annak legfőbb alrendszereit érintő reformok végig vitele, amelyek befolyásolják az abszorpció volumenét és hatékonyságát. Ahhoz, hogy a gazdaság abszorpciós potenciálja növelhető legyen, a gazdasági növekedés magas ütemének fenntartása szükséges és ehhez végre kell hajtani azon kínálatoldali reformokat, melyek legerőteljesebben az államháztartás szerkezetben, intézményrendszerében szükségesek. A változatlan államigazgatás szerkezet, örökölt egészségügyi, oktatási és képzési rendszer, a túlburjánzó önkormányzati rendszer mellett nincs lehetőség arra, hogy a beáramló források felhasználásának hatékonysága látványosan növekedjen: ennek hiányában a források részben

felhasználása sem kerülnek, részben alacsony hatékonyságú területeken kerülnek lekötésre. Ez egy hosszabb folyamat eredménye lehet, de nélküle nem lehet elvárni az sem az abszorpciós potenciál növekedését, sem pedig a beáramló források hatékony felhasználását.

Irodalomjegyzék

Alogoskoufis, G. [1995]: The two faces of Janus: institutions, policy regimes and macroeconomic performance in Greece. *Economic Policy* 20, 149-192.

Anagnostaki, V. – Louri, H. [1996]: Manufacturing entry in Greece 1982-88: Did sectoral policy work? *Journal of Economic Studies* 22, pp. 60-68.

Arestis, P. – Paliginis, E. [1994]: Peripherality and divergence in the EC: the need for industrial policy. In: Georgakopoulos, T. – Paraskevopoulos, C. C. – Smithin, J.: *Economic integration between unequal partners*, Aldershot: Edward Elgar 201-209.

Artner Annamária [2002]: Az Európai Unió strukturápolitikájában rejlő lehetőségek a tagországi tapasztalatok alapján, különös tekintettel Írországra és Spanyolországra. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Kihívások, 153. 2002. április.

Bachtler, J. – Wishlade, F. [2004]: Searching for consensus: the debate of reforming EU cohesion policy. European Policies Research Centre, European Policies Research Paper, No. 55.

Barry, F. [2002]: European Union Regional Aid and Irish Economic Development. In: B. Funck and L. Pizzati (eds.) *European Integration, Regional Policy and Growth*. Washington, World Bank, 2003.

Bennett, J and Collins, R. (2003) *The Future of European Regional Policy – A Place for Ireland and its Regions*, Brussels: Irish Regions Office and NASC.

Bronchi, Ch. [2003]: The effectiveness of public expenditure in Portugal. OECD Working Papers, No. 198/2003, ECO/WKP(2003)3.

Canova, F. – Marcet, A. [1995]: The poor stay poor: non-convergence across countries and regions. CEPR Discussion Paper 1265.

Chenery, H. – Strout, W. [1966]: Foreign assistance and economic development. *American Economic Review* 66, 679-733.

Christodoulakis, N. – Kalyvitis, S. [1995]: Likely effects of CSF 1994-1999 on the Greek economy. Centre of Planning and Economic Research Working Paper No. 46, Athens University of Economics and Business.

Christodoulakis, N. [1994]: EMU: A challenge or a helping hand for Greece? In: J. Mortensen (ed.): *Improving economic and social cohesion in the European Community*. New York: St. Martin's Press, 129-141.

De la Fuente, A. – Vives, X. [1995]: Infrastructure and education as instruments of regional policy – evidence from Spain. *Economic Policy* 20, 11-51.

De la Fuente, A. [1995]: Catch-up, growth and convergence in the OECD, CEPR Discussion Paper 1274.

Demendy, N. – Éltető, A. [2002]: Spanyolország és Portugália az EU strukturális támogatási rendszerében. MTA VKI Műhelytanulmány, 39., 2002. július.

European Commission [1995]: Cohesion and the development challenge facing the lagging regions. *Regional Development Studies* 24, Brussels.

European Commission [2002]: 14. Annual report on the implementation of the structural funds.

- Fitz Gerald, J. [2003]: Ireland's Belated Success: A Globalised Economy in the EU. ESRI.
- Gaspar, V. – Pereira, A.M. [1992]: A dynamic general equilibrium analysis of EC Structural Funds. University of San Diego, Department of Economics Discussion Paper 92-27.
- Groenendijk, N. [2002]: Member States' performances in managing EU finances. An empirical analysis of the annual reports of the European Court of Auditors (1996-2000). Centre for European Studies & Department of Economics, Faculty of Public Administration and Public Policy, University of Twente, The Netherlands.
- Hervé, Y. – Holzmann, R. [1998]: Fiscal transfers and economic convergence in the EU: an analysis of absorption problems and an evaluation of the literature. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Honohan, P. – Walsch, B. [2002]: Catching up with the leaders: the Irish hare. Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 2002, No. 1.
- Horvat, Andrej [2004]: Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia. Conference paper.
- Mota, I. - Vitorino, N. – Reis, R. [1996]: Regional adjustment in Portugal in the eighties. Lessons for Poland, Warsaw.
- Neven, D.J. – Gouyette, C. [1994]: Regional convergence in the European Community. CEPR Discussion Paper 914.
- O'Hara, P – Commins, P. [2002]: Ireland and the Future of Europe: a Regional Perspective.
- O'Neill, H. [2000]: Ireland's economic transition: the role of EU regional funds – and other factors Occasional Paper No. 1, 2000. Institute for Economic Research, *Ljubljana, September 2000*.
- Pereira, P.T. – Seabra, M.d.C. [1993]: Identifying vulnerable industries and regions: the proposed European Single Market and portuguese manufacturing. *International Regional Science Review* 16, 249-264.
- Quaisser, W. – Woodward, R. [2003]: Absorptionsprobleme der EU-Struktur- und Regionalpolitik in den MOE-Ländern. *Applied Economics Quarterly*.
- Skouras, T. – Tsakloglou, P. – Maraveyas, N. – Zanas, G. [1996]: Evaluation of the impact of structural policies on economic and social cohesion on the Union – Greece, European Commission, Brussels.
- Walldén, A. S. [2003]: EU enlargement: how much it will cost and who will pay. Mimeo.
- Zádor Márta [2004]: Egy sikeres eurózóna-csatlakozás. Felzárkózás és konvergenciafolyamat Spanyolország példája I., *Pénzügyi Szemle*, 2004. 6. szám