

A magasabb nemzeti támogatás és a kellően rugalmas intézményrendszer lehet a siker kulcsa

Az EU-ban is megmaradnak a régiós különbségek

Ír-, Görög- és Spanyolország, illetve Portugália tapasztalatai alapján az látszik, hogy a kohéziós alapok csak hatékony intézményrendszerrel és tetemes nemzeti forrásokkal kiegészítve segíthetik érdemben egy-egy állam felzárkózását. Az országokon belüli egyenlőtlenségek ugyanakkor még ezen források bevonása ellenére sem mérséklődtek. A közös piac teremtette előnyök nem egyformán oszlanak el a tagországok között, sőt egyes területeket kifejezetten hátrányosan érint a fokozódó verseny. Részből ezért hozták létre a monetáris integrációra való felkészüléskor a kohéziós alapot. Ez a költségvetési egyensúly veszélyeztetése nélkül teszi lehetővé a szegényebb országok számára, hogy megtegyék a felzárkózáshoz szükséges beruházásokat.

A strukturális és kohéziós alapokból 2004 és 2006 között 1200–1600 milliárd forinthez juthat Magyarország. Ezek a támogatások a Nemzeti fejlesztési terv alapján két hosszú távú célt szolgálnak: támogatják az ország egészének felzárkózását, és mérséklik a regionális különbségeket. A magyar operatív programok ezt a versenyképesség fokozásával, a foglalkoztatás növelésével, az infrastrukturális és környezetvédelmi fejlesztésekkel és a regionális politikával tervezik elérni. A kohéziós országok ilyen jellegű próbálkozásai annak idején igencsak vegyes eredménnyel jártak.

Az unió minden eddigi bővítése növelte a regionális támogatásokra fordított összegek teljes nagyságát. 1994 és 1999 között a kohéziós politika az unió teljes költségvetésének harmadát tette ki, és 2000–2006 között is hasonló nagyságrendű lesz az erre a célra fordított források nagysága. Ekkora volumenű intervenciónál jogosan merül fel a kérdés, hogy ezek a források elérik-e céljaikat.

Országos szinten Spanyolország, Portugália, Görög- és Írország fokozatosan konvergáltak az unió jövedelmi szintjéhez. Mindegyik országra jellemző volt, hogy már az uniós csatlakozás előtt megkezdődött a felzárkózásuk, és belépésüket közvetlenül egy kisebb visszaesés követte.

A felzárkózás általános európai gazdasági fellendülés mellett gyorsabb, recesszió idején lassabb: a reálkonvergencia folyamata hullámzó és lassú volt. Csak Írország fejlődése kivétel: 1997-re az ország elérte, majd túl is szárnyalta az EU15 átlagos egy főre jutó GDP-jét. Az ír gazdaság azóta is jóval gyorsabban növekszik az uniónál, és 2002-re Luxemburg után az EU második legfejlettebb államává vált az egy főre jutó GDP alapján. Spanyolországban a felzárkózás a kilencvenes évekre lelassult, majd az euróövezeti csatlakozással egy időben újra felgyorsult. Görögország uniós csatlakozásával az ország reálkonvergenciája megállt, majd a strukturális reformok hatására napjainkig gyorsabb a növekedés az uniós átlagnál. Portugáliában a felzárkózás a nyolcvanas évek közepétől egyenletes, stabil folyamat volt, bár az írénél jóval lassabb – és mostanra megtorpant.

A tanulságok levonása ugyanakkor korántsem egyszerű. 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 hatását a kereskedelmi kapcsolatok átalakulása, a strukturális reformok és a működőtőke-beáramlás hatásaitól.

A kohéziós országok felzárkózási folyamata ugyanakkor nem mindenütt hatott egyformán az országon belüli egyenlőtlenségekre. Írországból a déli és keleti régiók fejlődését az északi, nyugati és középső területek leszakadása kísérte. Spanyolországban a két legfejletlenebb régió kivételével minden terület növekedése gyorsabb volt az uniós átlagnál, ez fűtötte a teljes ország felzárkózását, és csökkentette a különbségeket. Görögországban ezzel szemben a nemzeti szintű felzárkózás éppen azokban az időszakokban lassult le, amikor a legfejlettebb régiók fejlődése megtorpant, és ezzel párhuzamosan 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, egy időben a nemzeti szintű felzárkózással – ez azonban annak is következménye lehet, hogy a portugál felosztásban a régiók belső fejlettségi szintje nem homogén.

A felzárkózás pusztán üteme mellett érdemes azt is megvizsgálni, hogy a kohéziós országok milyen beruházásokra fordították a közösségi támogatási kereteiket, és a követett beruházási stratégiák hogyan befolyásolják elért eredményeiket.

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

A portugál fejlesztések fókuszában az ország csatlakozása óta mindvégig a hiányzó infrastruktúra, főleg az utak kiépítése állt. Emellett hangsúlyos volt a vasutak korszerűsítése, a telekommunikációs rendszer és az energiaellátás fejlesztése. Az infrastrukturális fejlesztések nagy részéhez a kohéziós alap járult hozzá, lehetővé téve, hogy a strukturális alapok más célokat – például a foglalkoztatás fejlesztését – is finanszírozzanak.

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

Spanyolországban az uniós csatlakozás a regionális autonómia 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. Részen emiatt a spanyol intézményrendszer a legösszetettebb a kohéziós országokéi közül.

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

A spanyol fejlesztéspolitika 1989 és 1999 között 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, erre a célra a fejlesztési források közel egytizede jutott. A mostani tervezési periódusban növekvő hangsúlyt kapott az üzleti infrastruktúra támogatása.

A négy kohéziós ország közül Görögország volt a legelmaradottabb. 1994 és 2006 között a fejlesztéspolitika eszközeinek nagy része a regionális felzárkóztatásra összpontosul. A fizikai infrastruktúra fejlesztésére a támogatások negyedét költik. 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 hasonlóan, igen kedvező hatása volt a strukturális beavatkozásnak: 1989 és 1999 között a görög GDP 9,9 százalékos növekedéséhez járult hozzá. Mégis, ez a fejlődés nem volt elég: 2000 és 2006 között Görögország kapja majd a legtöbb támogatást a kohéziós országok közül.

Az eddigi uniós támogatások növekedésre gyakorolt hatása azok teljes összegével összevetve már nem is olyan magas: Görögországban a legkisebb a támogatások hozzájárulása a hosszú távú növekedéshez is. Ez egyértelműen arra utal, hogy az ország nem volt sikeres a támogatások felhasználásában. Ebben szerepet játszik, hogy a támogatásokat kezelő intézményrendszer bizonyult a legkevésbé hatékonynak a kohéziós országok között. Míg Portugália és Írország 1994–1999 között csaknem a teljes igényelt összeget le tudta 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 is késve valósultak meg, és a működőtőke-beruházások is alacsony szinten rekedtek.

Írország élt a legsikeresebben a csatlakozás adta lehetőségekkel. Igaz, fejlődésének mozgatórugói nem kizárólag a strukturális és kohéziós alapok megfelelő felhasználásában keresendők.

Az ír fejlesztési politika meglehetősen központosított. Az elmúlt tíz évben nem került sor a közigazgatás decentralizálására, és ezzel párhuzamosan a regionális politikában sem nagy a szerepe a területi önállóságnak. Az ország területét kezdetben nem osztották régiókra, nem fogalmaztak meg külön regionális fejlesztési terveket, ágazati programokon keresztül zajlott a források felhasználása. A jelenlegi programozási időszakban Írország két, NUTS II szintű régióra van felosztva.

Kezdetben Írország agrársektorát fejlesztette az unió támogatásával. Amikor az EK 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 iparfejlesztésre. A támogatások hatvan százaléka jutott a ma már jóval fejlettebb keleti és déli területekre.

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

Az ország szintű elemzésen túllépve kiderül: a régiók jövedelmi egyenlőtlenségeinek alakulását tekintve a térségi politikák kevésbé mondhatók sikeresnek. Néhány kiugró helyi sikertörténetről és kudarctól eltekintve, a gazdasági ciklusok hatásait kiszűrve, nagyjából hasonló az egyes régiók hosszú távú növekedési üteme az unión belül. A szegényebb térségek recesszió idején lassabban, fellendüléskor pedig gyorsabban nőnek a régiók átlagánál.

Nagyon fontos az országspecifikus tényezők szerepe is. A munkanélküliségi mutatók elemzése rávilágít: a regionális állástalansági adatok különbségei meglehetősen állandóak az unió és a kohéziós országok régióiban. A térségi jövedelmek eltéréseiért leginkább a munkanélküliségbeli és a termelékenységi 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.

Nem egyértelmű tehát, hogy az unió regionális támogatási politikája hozzájárult volna regionális szinten a helyi növekedéshez, és a régiók közötti egyenlőtlenségeket sem csökkentette. Emellett azonban az országos szintű növekedéshez hozzájárul, és megfelelő szerkezeti reformok mellett, hatékonyan működő intézményrendszer segítségével fontos eszköze lehet a csatlakozó országok gazdasági felzárkózásának. Így Magyarország számára is az várható, hogy a megvalósuló fejlesztések hozzájárulhatnak az ország versenyképességének növekedéséhez, de nagy valószínűséggel növekvő regionális polarizáció árán.

Halász Anita