

Artner Annamária

AZ EURÓPAI UNIÓ STRUKTÚRAPOLITIKÁJÁBAN REJLŐ LEHETŐSÉGEK A TAGORSZÁGI TAPASZTALATOK ALAPJÁN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL ÍRORSZÁGRA ÉS GÖRÖGORSZÁGRA

1. Bevezetés

1.1. A hagyományos szabadkereskedelmi elmélet szerint a szabad tényezőáramlás automatikusan növeli a jólétet és közelíti egymáshoz az egy főre jutó jövedelmeket. Mivel azonban e tételt a valóság nem támasztotta kielégítően alá, az integrációk előlovasának számító Európai Unió a konvergenciát erősíteni (a divergens hatóerőket semlegesíteni) hivatott intézményrendszert hozott létre. Ez az intézményrendszer, illetve az általa mozgatott pénz mindmáig a szegényebb országok (régiónok) hón óhajtott mannája, a „felzárkózás” záloga. Ez a szemlélet abban a tekintetben helytálló, hogy a konkurencia sosem jutalmazta a gyengébbeket, amelyeknek így fejlődésükhöz extra impulzust kell kapniuk.

1.2. A magyar gazdaság reálintegrációja az EU-val lényegében már lezajlott. A teljes jogú EU-tagság Magyarország számára éppen a gazdag európai országok büdzséjére támaszkodó közösségi fejlesztési forrásokhoz való hozzájutás miatt lehet előnyös. Ez a lehetőség a mielőbbi csatlakozást teszi kívánatossá, mert az unió 2006-ig szóló költségvetésében biztosította leendő új tagjainak a kohéziós és strukturális alapokat, így azok már közvetlenül a csatlakozás után igénybe vehetők.

1.3. A kérdés azonban az, hogy ha a legkedvezőbb események következnek is be, jelentenek-e, és ha igen, milyen hamar és milyen mértékű fejlesztési impulzust az unióból érkező összegek a magyar gazdaság számára. Továbbá, milyen feltételek mellett használhatók ki maximálisan a külső fejlesztési források potenciális pozitív hatásai, tehát ha van, miben ragadható meg az integrációs tagság „felzárkóztató” hatása? Ezek a háttértényezők már csak azért is igen fontosak, mert rossz esetben az uniós juttatások megvonását eredményezhetik, ugyanis 1999 óta él az a jogszabály, amely szerint, ha a kiutalt pénzt két évig nem használják fel, az visszakerül az EU kasszájába. Michel Barnier, az unió regionális politikájáért (a közösségi támogatások harmadáért) és intézményi reformjáért felelős biztosa ezért tanácsolja minden tagországnak, hogy nevezzen ki külön e támogatás felhasználásával foglalkozó minisztert.

1.4. Az unió szegényebb országainak integráción belüli fejlődésének elemzésével azt is vizsgálhatjuk, miért és mennyiben tudták betölteni az EU strukturális (regionális) alapjaiból eredő források deklaratív (fejlesztési-felzárkóztatási) céljukat. Az így szerzett

tapasztalatok útmutatásként szolgálhatnak az uniós taggá váló Magyarország gazdaságpolitikája számára.

2. A konvergencia szükséges és elégséges feltételei

2.1. Integrálódás, liberalizálás

2.1.1. Az integrációs tagság közvetlen és önmagában való felzárkóztató hatását – ami a GDP/fő értékének közeledését jelenti – cáfolja az a tény, hogy mind Írország, mind Görögország esetében az EU-átlaghoz (pontosabban az unió legfejlettebbjeihez, az alapító „Hatokhoz”) való közeledés már jóval a tagság előtt, a 60-as években tetten érhető volt, míg közvetlenül a teljes jogú tagság után a stagnálás, sőt némi divergencia (az új tagok lemaradása) volt megfigyelhető. Nem csak e két eset, de a többi ún. kohéziós ország (Spanyolország, Portugália) példája is bizonyítja, hogy felzárkózásról csak az egységes európai piac létrehozása (1986), majd a gazdasági és monetáris unió, illetve az arra való felkészülés megindulása (1993) után beszélhetünk. Tehát akkortól, amikor már az érintett országokban elszánt és koherens nemzetgazdasági tervek születtek és valósultak meg egyfelől, másfelől pedig fejlődésüket az EU részéről kiterjedt struktúrapolitikai eszközökkel kezdték hatékonyan támogatni.

2.1.2. A kereskedelem liberalizálás tehát – amely a legtöbb később csatlakozó ország, így a kelet-európai várakozók esetében is megelőzte a taggá válást – nem elegendő semmiféle felzárkózáshoz, sőt, ellentétes hatásokkal bírhat.

2.2. Termelékenység

2.2.1. Carmela Martin és szerzőtársai 2001-ben közzétett (az EU-n belüli konvergenciára vonatkozó) vizsgálati eredményei szerint az egy főre jutó GDP-ben mért felzárkózás feltétele a munkatermelékenység, méghozzá a munkaóra szerinti termelékenység növekedése, illetve konvergálása. E mutató alakulása minden kohéziós országban pozitív korrelációban állt az EU-hoz való felzárkózással. Írország esetében jelentette ez a leggyorsabb növekedést, míg Görögországnak jutott a „negatív példa” szerepe. A hazai gazdaság termelékenységének növeléséhez szükséges beruházásokhoz segítséget nyújthat az EU struktúrapolitikája.

2.2.2. A Martinék által használt mutató azonban, így az abból levonható következtetések is, pontosításra szorulnak. A munkatermelékenységet ugyanis az egy munkaóra jutó *output*tal (GDP) mérik. Mégpedig úgy, hogy a GDP-t az egy foglalkoztatottra jutó munkaóra és a foglalkoztatottak számának szorzatával osztották el. E mutató értéke azonban nem csak akkor nő, ha a technológia fejlődik (termelékenyebbé válik), hanem akkor is, ha például változatlan technológiai szint mellett intenzívebb munkát fejtenek ki. Vagy ha a foglalkoztatottak között számba nem vett termelők (önfoglalkoztatók, családtagok, feketén dolgozók stb.) által létrehozott GDP nő. A különbségtétel azért lényeges, mert az egyes esetek más-más következményekkel járnak a munkaerőpiacra nézve, s más-más tanulságot szolgáltatnak a csatlakozni kívánó országok számára is, mind a várható jóléti hatások, mind az alkalmazandó gazdaságpolitika tekintetében.

2.3. Technológiai fejlődés és FDI

2.3.1. A felzárkózás további szükséges feltételének bizonyult Martin és társai kutatásai szerint a külföldi működő tőkével (FDI) párosuló technológiainport (szemben a saját kutatásra-fejlesztésre fordított összegekkel). A magyarázat a szerzők szerint a technológia hasznosulásának különbségeiben rejlik: az FDI révén a fejlett(ebb) technológiákat széles körben alkalmazzák (s így növelhetik a munkatermelékenységet), míg a hazai K+F-erőfeszítések ezt önmagukban nem biztosítják. A hazai gazdaságra irányuló fejlesztések egyik hatékony eszköze lehet az EU strukturális politikája.

2.3.2. A hazai (technológiai és egyéb) fejlesztéseknek a felzárkózásban játszott szerepével kapcsolatosan le kell szögezni, hogy ezek – ha korunk világgpiaci viszonyai között nem is játszanak kulcsszerepet, mégis – elengedhetetlen feltételei nemcsak a GDP/főben mért felzárkózásnak, de egyáltalában a fejlődésnek is. Ugyanis az FDI-ra alapozó stratégia is csak úgy lehet sikeres, ha a világpiac vezető transznacionális vállalatai számára megfelelő beruházási légkört kínál. Ennek technológiai oldalról is van egy minimuma. Egy adott ország, régió gazdasági, technológiai infrastruktúrájának abszolút (általános) szintje determinálja a külföldi tőke viselkedését. Ehhez pedig a kevésbé fejlett, felzárkózni vágyó országokban nyilván közpénzekre van szükség.

2.4. Makrogazdasági stabilitás

2.4.1. További elengedhetetlen feltétele az FDI-vezérelte növekedésnek a makrogazdasági stabilitás. A kedvező beruházási feltételeket ez teszi hosszabb távon is vonzóvá a külföldi vállalatok előtt, de ez az egyik fontos biztosítéka a központi (EU-) pénzek hatékony felhasználásának is. Ennek mind Írország, mind Görögország jó példáját adja. A csatlakozás után hosszú évekig egyik ország sem közeledett az unió fejlett országaihoz, mindaddig míg hatékony makrogazdasági stabilizációt nem hajtottak végre. 1981-ben Írországban a költségvetési deficit még a GDP 16%-ával ért fel, 1998-ban azonban már 2%-os szufficitet mutatott. Az FDI GDP-hez viszonyított aránya 1970-ben egy, 1999-ben már 20%-ot ért el. Görögországban a költségvetési hiány 1994-ben a GDP 21%-át tette, 2000-ben viszont már csak 2,9%-át. A makacs infláció, az FDI relatív gyengesége (a GDP 1%-a körüli szinten) és a termelékenység elégtelensége megakadályozta a „Kelta Tigris”-hez fogható látványos előretörést.

2.4.2. A felzárkózáshoz több körülmény összehatására van szükség: az FDI-becsalógató politika, a hazai technológiai, oktatási, infrastrukturális erőfeszítések, a külső-belső egyensúly, a dinamikus külső környezet és a külső (EU-) támogatás egyidejű megléte jelenheti a GDP/főben mért felzárkózás alapját. E keretek megteremtéséhez nyújthatnak segítséget a strukturális alapok.

3. A strukturális politika szerepe

3.1. Rövid áttekintés

3.1.1. A regionális politika szerepe az EU kezdeti éveiben elenyésző volt. Elvi jelentősége csak 1973-tól, az első kibővítéssel nőtt meg, de igazán hatékony eszközzé csak a 80-as évek végén vált. Jelenleg a költségvetés egyharmadát teszi ki (2000–2006 között 213 milliárd euróval lesz egyenlő.)

3.1.2. Az unió struktúrapolitikáját képviselő négy strukturális alap:

- (1) a Regionális Fejlesztési Alap (ERDF),
- (2) a Szociális Alap (ESF),
- (3) az Agráralap (FEOGA vagy EAGGF) Orientációs Alapja (Guidance Section), és
- (4) a Halászati Alap (FIFG).

3.1.3. Ezeket fogja össze a közösségi keretprogram, a *Community Support Framework* (CSF). Az alapok elosztását ún. célkitűzések határozzák meg, melyek közül Írország és Görögország az első (az elmaradott területek támogatása) alá tartozik. A strukturális alapok 1988-ban és 1993-ban is lényeges reformon mentek keresztül. Az utóbbi keretben hozták létre a Kohéziós Alapot a strukturális alapok kiegészítéséül, az EMU-ra készülés jegyében, az unió négy legelmaradottabb országának (a fenti kettőn kívül Spanyolország és Portugália) felzárkóztatása céljával. Különösen környezetvédelmi törekvéseket és a szállítási infrastruktúrára vonatkozó projekteket támogat, azok teljes költségének akár 85%-át is fedezve. A gyengén fejlett területek további eszközökhöz jutnak a Közösségi Kezdeményezések (*Community Initiatives*) címén, a CAP Garancia Alapja (*Guarantee Section*) keretében, valamint (1993 és 1997 között) az EFTA Pénzügyi Mechanizmusától.

3.1.4. Az utóbbiak összességének hatása meghaladja a CSF-ét, mert ez egyes országok GDP-jének akár 4%-át is kitevő összegekről van szó. A regionális különbségeket szerkezetjavító beruházásokkal (tehát tartósan) felszámolni igyekvő eszközök dandárját azonban a CSF keretében nyújtott segítség adja.

3.2. Regionális különbségek az EU-n belül

* Az egy főre jutó GDP-ben mérve az uniós tagállamok s különösen a régiók közti diszparitások továbbra is jelentősek. Az alsó és felső jövedelmi tized közti különbség 2,6-szeres. Az egyes országok közti különbségek azonban az elmúlt időkben csökkentek. A három leggyengébben fejlett tagország (Görögország, Spanyolország és Portugália) együttes GDP/fő értéke 1988 és 1999 között az EU-átlag 68%-áról 79%-ára nőtt. A (al)régiók közti különbségek ugyanakkor ennél jóval kisebb mértékben mérséklődtek, sőt egyes esetekben (még országokon belül is) növekedésük volt tapasztalható.

- * Az alacsonyabb egy főre eső jövedelmű régiókra a kisebb egy főre jutó termelés, a képzés és az oktatás, a K+F és az innováció, valamint az elektronizáció alacsonyabb szintje jellemző. Ugyanakkor infrastrukturális ellátottságuk jelentősen javult.
- * Az EU15-ben a lakosság 10%-a él olyan régiókban, amelyekben a munkaképes korú lakosoknak csak jóval kevesebb mint a fele kap munkát, s a munkanélküliség meghaladja a 20%-ot. (A legjobb foglalkoztatási helyzetű régiókban ez 3%.) A 90-es évek második felének gyorsabb gazdasági növekedése tehát az EU-ban kevésbé hatott a régiók közti jövedelmi és foglalkoztatási különbségek ellen.
- * 1996-ban az unió lakosságának 18%-a élt a hivatalos szegénységi szint alatt. A legtöbb szegényt Portugália és Görögország számlálta (20–25%). Ezekben az országokban igen magas (12–10%-os) a tartósan szegények aránya is.
- * Saját hatáskörükben a fejlettebb országok államai többet, a fejletlenebbek (amelyek a több uniós pénzt kapják) kevesebbet szánnak strukturális politikai célokra. Ebben is megnyilvánul, hogy (1) a fejlettebb országokban is szükség van az elmaradott (al)régiók támogatására, (2) az EU strukturális alapjai és a nemzeti költségvetés fejlesztési kiadásai között bizonyos mértékű helyettesítési hatás áll fenn, és (3) a fejlettebb régióknak nyújtott állami segélyek részben ellensúlyozzák a kevésbé fejletteknek juttatott közösségi támogatás hatását.
- * Az Európai Unió lakosságának egyharmada állítja elő az unió összjövedelmének közel felét (47%-át), területileg is igen koncentráltan: az EU területének csupán egyhetedét adó Anglia – Franciaország – NSZK (North Yorkshire – France Comté – Hamburg) háromszögben. Az EU-ban tehát nincs meg (és az évtizedek alatt nem is alakult ki) az a „multipoláris” területi szerkezet, ami a regionális különbségek orvoslásának bizonyos mértékben spontán mechanizmusa lehetne. A koncentráltágnak mind a fejlett, mind pedig a fejletlen régiókra nézve súlyos következményei vannak.
- * Az agrárterületekkel való ellátottság sem egyenletes. Az északi országokban és Írországban a lakosság kétharmada él ilyen környezetben, miközben az Egyesült Királyság, az NSZK és Belgium polgárai közül csak minden nyolcadik.

Az a felismerés, hogy a szorosabb gazdasági integráció nem biztosítja a regionális diszparitások csökkenését, sőt még növekedésükkel is járhat, oda vezetett, hogy az unió lényegében már több mint egy évtizede folyamatosan fejleszti regionális politikáját, és bővíti annak pénzügyi alapjait.

3.3. A strukturális alapok hatásmechanizmusa

3.3.1. Felhasználásuk során a pénzalapok különböző „transzmissziós mechanizmusokon” keresztül fejtik ki hatásukat.

- * A keresleti oldalon: közberuházások (infrastruktúra, közüzemi vállalatok), humán tőkeberuházások (oktatás, képzés, hatékonyságnövelés), strukturájavító kiadások (különböző pénzügyi ösztönzők).

* A kínálati oldalon: hosszú távú hatás, mint a gazdaság termelőkapacitásának, termelékenységének javulása. Az Európai Bizottság szerint ez a strukturális alapok elsődleges célja.

Kicsit részletesebben a hatások az alábbiak:

1. Transzfer. A strukturális alapok első lépésként tőkeinjekciót jelentenek, ami közvetlenül tükröződik a tőkemérlegben.
2. GDP. A jövedelem növelésével növelik a keresletet, az infrastrukturális és humántőke-beruházásokkal a termelékenységet és versenyképességet. Mindez elvileg a tartós fejlődés alapjait veti meg.
3. Munkaerőpiac. A „humántőke-beruházások” az emberek alkalmazhatóságának javításával, a beruházások a munkahelyteremtéssel csökkentik a munkanélküliséget. (A gyakorlatban azonban éppen a legelesettebbeket célzó intézkedések érnék célt a legkevésbé.)
4. Gazdaságpolitika. Az EU struktúrapolitikája befolyásolja a nemzeti regionális politikát, ösztönzi az értékelő munkát, ami javíthatja e politika hatáskörét. (Ez a hatás országonként nagyon eltérő mértékben érvényesül, lévén sok szubjektív elemmel terhes.)
5. Forrásbevonás. Az uniós összegek mobilizálják a magántőkét és a bankkölcsönöket, főleg az EIB részéről. (Ez utóbbi, vagyis az EIB-kölcsönökre vonatkozó hatás számos görög projekt esetében tetten érhető.)

A kívánatos cél, a felzárkóztatás szempontjából az első hármat többé-kevésbé közvetlen, az utolsó kettőt inkább közvetett hatásnak lehet nevezni.

3.4. A strukturális politika közvetlen hatásai

3.4.1. A transzferek nagysága

Financiális értelemben a CAP Orientációs Alapja jelenti a legerőteljesebb struktúrapolitikai eszközt, s egyben a leglényegesebb jövedelemátcsoportosítást az egyes országok között. 1989 és 1993 között a kohéziós országok Portugália kivételével mind nettó haszonélvezői voltak a rendszernek. Az 1992-es reformok a kohéziós országok közül Írországnak voltak kedvezőek, ugyanis egyedül a neki juttatott transzferek nőttek (a marha- és juhtenyésztők bevételeinek növekedése miatt). Görögország esetében a nettó transzferek csökkentek. Jellemző, hogy a legkevésbé prosperáló régiók termelőinek támogatása a legkisebb. Az egy főre eső hozzáadott értékhez képest az egy agrárfoglalkoztatottra jutó támogatás viszonylag alacsony volt mind a négy kohéziós országban a CAP 1992-es reformja előtt és utána egyaránt. A piaci ártámogatásnak a csökkentése ugyanakkor azokat a régiókat érintette erősebben, ahol az egy foglalkoztatottra jutó mezőgazdasági hozzáadott érték magas volt. Ezáltal a segélyek egyenlőbb elosztása valósult meg.

- * A CAP a forráselosztás tekintetében a legkisebb GDP/fő értéket produkáló régiókat diszpreferálja: az EU leggyengébben fejlett régiói (az unió lakosságának 20%-a) ugyanis kisebb arányban részesülnek a CAP-ból, mint egy főre eső GDP-jük aránya az EU átlagos egy főre jutó GDP-jéhez képest. A második és hatodik jövedelmi decilis közti régiók nyernek a CAP-ból a legtöbbet. Az is ellentmond az eredeti agrárpolitikai céloknak, hogy a támogatást hektárra adják, így a kisebb, szegényebb (főleg déli) farmok eleve kevesebb segítséghez jutnak, mint a nagyobb (főleg északi) gazdaságok.
- * Az 1989 óta rendelkezésre álló pénzeszközök között közel megduplázódtak (az EU GDP-jének 0,27%-áról 0,46%-ára nőttek) a strukturális kiadások. A legtöbb pénzt a kohéziós országok kapták. A strukturális politika keretében nyújtott támogatások egy főre vetített összege a 90-es években 2-300 euró között mozgott. Ekkor még Írország és Görögország egésze, Portugália nagy része, Spanyolország fele volt jogosult a támogatások elnyerésére. Ez azt jelentette, hogy a négy országban összesen mintegy 48 millió ember lakott olyan régiókban, melyeket az EU strukturális politikája érintett. Ezek az emberek átlagosan 228 euró támogatást kaptak.
- * A 2000–06-os periódusban a támogatott régiók száma, s így összesített lakosságuk száma is, csökken (ez utóbbi 32 millióra), átlagos támogatottságuk viszont 18%-kal nő.
- * Az Európai Tanács döntése értelmében 2006-ig, a kibővülésre való tekintettel, a jelenlegi 15 tagországra vonatkozóan az allokálható összeg az 1992-es szintre, tehát az EU15 GDP-jének 0,31%-ra csökken. Az elmaradott régiókat szolgáló összegek azonban a 2000–2006-os periódusban is az 1999-es szinten maradnak. Össességében a strukturális és kohéziós alapok 60%-át az EU 15 GDP-jének 20%-át adó országok kapják majd.

3.4.2. GDP, beruházás, munkapiac

A GDP, a beruházások és a munkapiac tekintetében a strukturális alapok hatása összességében pozitív, de egyenetlen.

- * 1988 és 1998 között az első célkitűzés alá tartozó régiók (vagyis ahol a GDP/fő nem éri el az EU-átlag 75%-át) és az EU-átlag közti különbség egyhatoddal csökkent: a szóban forgó régiók átlagos GDP/fője (PPS) az EU-átlag 63%-áról 70-re nőtt. Ezen az átlagon belül az ír, valamint az új német és egyes ibériai régiók teljesítménye jobb, másoké rosszabb az átlagnál.
- * Ugyanakkor azonban a foglalkoztatás és munkanélküliség tekintetében nem vagy alig tapasztalható konvergencia. Az egyik halvány siker, hogy a második célkitűzésben érintett régiók (hanyagolt iparágak régiói) munkanélküliségi rátája 2,2 százalékponttal csökkent a vizsgált periódusban, szemben az EU-átlag 1,3 százalékpontos csökkenésével.

- * 1989 és 1999 között a strukturális beavatkozás legjelentősebb pozitív hatását Görögország és Portugália esetében könyvelték el. Becslések szerint a tíz év alatt a görög GDP 9,9%-kal, a portugál 8,5%-kal növekedett az EU struktúrapolitikájának köszönhetően. Írország és Spanyolország esetében a hatás jóval kisebb volt, rendre 3,7 és 3,1%. A növekedési hatásnál lényegesen szerényebb volt a munkapiacra (foglalkoztatásra) gyakorolt pozitív hatás.
- * Az 1994–99-es ír Nemzeti Fejlesztési Terv költségvetését az EU-tól eredő források 40%-ban (!) fedezték. Ez a finanszírozás azonban nem egyenletesen oszlott meg: az EU az általa „felvállalt” projektekben 50-75%-os részt vállalt.
- * Amint azt az Európai Bizottság megállapítja, 2000–06-ban az első célkitűzés alá tartozó régiók számára a közösségi politika növekedés- és beruházáserkentő hatása mérséklődik, de az utóbbi hatás még így is jelentős marad (elsősorban Görögország és Portugália számára). A leglátványosabban fejlődő Írország esetében az alapok növekedési hatása már az 1994–99-es periódusban is csökkent.
- * 1989–93 és 2000–06 között tehát sokat változik a kép: míg a 90-es évek elejéig minden lényeges mutató szerint Írország volt a strukturális politika legfőbb kedvezményezettje, addig a jövőben éppen a legutolsóknak szorul vissza – legalábbis a kohéziós országok között. Helyét Görögország és Portugália veszi át. Írország és Görögország tehát két szélsőséget képvisel: a strukturális alapok egyre kisebb (a kohéziós országok között a legkisebb) szerepet játszanak az előbbi fejlődésében, az utóbbi számára viszont éppen fordított a helyzet.

3.5. A strukturális politika közvetett hatásai

3.5.1. Gazdaságpolitika

3.5.1.1. Az alapokat a CSF keretében osztják szét. Ez azzal jár, hogy a tagállamoknak középtávú tervet kell készíteniük, prioritási sorrendet kell felállítaniuk, eszközöket kell meghatározniuk jövőbeli fejlődésükre vonatkozóan stb., de úgy, hogy azokat be lehessen illeszteni az alapokra való jogosultsági rendbe (tehát végül is közösségi célokat szolgáljon). Az EU struktúrapolitikája tehát szisztematikus gazdaságmenedzsmentre, felelősséggel terhelt koncepcióalkotásra kényszeríti az érintett tagországokat. Továbbá, a CSF-hez kapcsolódó kötelező monitoring-rendszer egyrészt regionális számbavételt, másrészt az éves költségvetés helyett többéves tervezést igényel. Mindez hűen tükröződik mind Írország, mind Görögország 90-es évekbeli kormányzati módszereiben.

3.5.1.2. Írország a 80-as évek végétől több éves, szisztematikus (hazai és az EU-val folytatott konzultációkkal) előkészített terveket alkot, s a 90-es években regionális bizottságok hálózatát hozta létre. (A CSF tehát oldotta a hagyományosan centralizált ír gazdaságirányítási rendszert.)

3.5.1.3. Görögországban a 90-es évek elején hatalomra került konzervatív kormány hároméves stabilizációs programjának szerkezetátalakításra vonatkozó részét kifejezetten

az 1989–93-as EU-keretprogramra építették. Az uniós struktúrapolitika és a tagországi gazdaságmenedzsment összefüggését tükrözi az 1992-es görög ötéves iparprogram (HELPEID) sorsa is. A HELPEID az elképzelések szerint a görög ipar periferiális helyzete okán kapott volna pénzt az unió kasszájából. A közösségi iparpolitikai koncepció változásával (az ágazati és szelektív jelleg helyett a versenyképesség-javítással katalizált szerkezeti korszerűsödés) azonban ez a program még megindítása előtt lekerült a napirendről. Az új iparpolitikát így az 1994–99-es CSF integráns részét képező OPI-ban (operációs terv az ipar számára) határozták meg.

3.5.2. Forrásbevonás

A szisztematikus gazdaságmenedzsment az EU regionális politikájával összefüggésben azt is jelenti, hogy maguknak a tagországoknak is forrásokat kell elkülöníteniük az egyes célokra. 1989–93 között a négy kohéziós ország GDP-jének 2,8%-át költötte struktúrapolitikai kiadásokra, aminek a fele jött az uniótól, a másik fele pedig a nemzeti (állami és magán) „kasszából”. A nemzeti arány a második CSF alatt valamelyest csökkent (46%), miközben az összes kiadások GDP-hez viszonyított értéke nőtt (4,1%). Az első CSF alatt csak Görögország költött kevesebbet saját forrásból, mint az EU-éból. Mivel az eddigi gyakorlat szerint a strukturális alapok kiadásaihoz ugyanakkora nemzeti kiadások járultak, úgy is fogalmazhatunk, hogy a közösségi struktúrapolitika keretszámai lényegében meghatározzák az egyes tagországok hasonló célú politikájának intenzitását (saját beruházásainak nagyságát). (Ez még akkor is igaz, ha a CSF kialakulása elvileg fordított, és azt a tagországok elképzeléseire „húzzák rá”).

3.6. A strukturális politika hatáskörét befolyásoló tényezők

Az EU strukturális politikájának hatása természetesen nem lehet független magától a fogadó közegtől. Egyfelől a hatás az adott gazdaság kiinduló helyzete által determinált, másfelől függ az alapok felhasználásának mértékétől, a felhasználás hatékonyságától, valamint a felhasználás során alkalmazott céloktól, eszközöktől, illetve ezek összhangjától.

3.6.1. A gazdaság kiinduló helyzete

3.6.1.1. Ez két szélsőség között változhat:

- (1) Tartalékok nélküli, azaz az extenzív fejlődés lehetőségeit kimerített gazdaság. Az elmélet szerint az ilyen gazdaság teljesen liberalizált, így (ár, bér, kamat, árfolyam tekintetében) flexibilis és teljes kapacitással működik. Ennél a strukturális alapok pótlólagos erőforrásai nem növelik a keresletet, hanem – kiszorítás révén – csak helyettesítik azt. Ez jó esetben azzal jár, hogy a termelékenység nő, a kibocsátás viszont nem. A strukturális alapok hatása tehát ekkor 100%-osan a kínálati oldalon jelentkezik.
- (2) Tartalékokkal bőven bíró, extenzíve fejlődő gazdaság. Itt az árak merevek, fölös kapacitások vannak minden szektorban, és munkanélküliség minden piacon. Ebben

az esetben a kínálati hatás nulla, az alapok pótlólagos keresletként hatnak, és multiplikátor hatáson keresztül azonos technológiai szinten növelhetik a GDP-t.

3.6.1.2. A valóság természetesen e két szélsőség közt helyezkedik el. Korunk globalizált piaci keretei között a fejlődést szükségszerűen a másodiktól az első felé való haladás jelenti. Ismereteink alapján Írország és Görögország relatív helye e két pólus által határolt „skálán” kijelölhető:

- * Az első CSF alatt (1989–93) a két ország közel együtt, a fölös kapacitások pólusához közelebb állt: mindkét országban voltak „tartalékok” a gazdaságban. A kapacitások mindössze háromnegyedét használták ki, a munkanélküliség (különösen Írorszáiban) magas volt. Ezért az EU-alapok GDP-növelő hatással bírtak (2,5-2,6%). Ám az új beruházásoknak mindenképpen fejlettebb technológiai szintet kellett képviselniük, hatékonyságot növelő hatással kellett bírniuk, mivel mindkét országban nőtt az átlagos profitabilitás és a termelékenység is. Ez a kínálati hatás azonban Írország esetében jóval markánsabb volt, mint Görögországéban.
- * A második CSF-periódusban (1994–99) az ír gazdaság tartalékai (éppen az első periódus alatt bekövetkező forrásbevonás miatt) csökkentek, bár a korábban emigrált munkaerő visszaáramlása miatt nem apadtak el. Görögországban a munkanélküliség még ebben az időszakban is nőtt. Írorszáiban ekkor már csökkent a GDP-növelő, és nőtt a hatékonyságnövelő hatás (a termelékenység és a profitabilitás a második CSF-periódus alatt jelentősen javult), Görögországban azonban továbbra is az extenzív keresleti hatás maradt a döntő. (A termelékenység és a profitabilitás is nőtt, de az írnél szerényebb ütemben.)

3.6.1.3. Összegezve tehát, a vizsgált időszakban (1989–1999) Írország jelentősen elmozdult az első pólus felé, maga mögött hagyva ezzel a jóval lassabban mozgó Görögországot.

3.6.1.4. A scenáriók szerint az ír fejlődés intenzifikálódásával – és az Írországnak járó összegek csökkenésével – a 2000–2006-os periódusban a közösségi struktúrapolitika minden korábbinál kisebb keresleti (GDP-növelő), és – remélhetőleg – nagyobb intenzifikáló (kínálati) hatással bír majd, miközben Görögországban az erősödő kínálati hatás mellett továbbra is a keresleti hatás marad a döntő. Szemléltető „skálánkon” az 1989–99-re jellemző mozgásirányok és sebességek az elkövetkező időszakban is folytatódhatnak.

3.6.2. Az alapok felhasználásának mértéke

Az 1994–99-es időszakban Írország és Görögország egyaránt 99%-ban kérte le, s az előbbi 87%-ban, az utóbbi viszont csak 73%-ban (a kohéziós országok közül a legalacsonyabb, sőt az EU-átlagnál is kisebb arányban) kapta meg a CSF keretében rendelkezésre bocsátott összegeket. (Portugália még Írországnál is sikeresebben pályázott.) A tapasztalatok azt mutatják, hogy a pénzhívás sikerességében lényeges szerepet játszik a tanulási folyamat, ami idővel a céloknak megfelelőbb terveket, sikeresebben elkészí-

tett pályázati anyagokat eredményez. (Írország az utóbbi időkben különösen híres a széles körű társadalmi konszenzusra törekvésről. Ezen belül a szakmai konzultációk köre és intenzitása az első és a második CSF-periódus között is jelentősen növekedett.) Ezt segíti a bizottság és az érintett tagország közti rendszeres informális konzultáció lehetősége is. (Persze sok függ attól, melyik ország mennyire óhajtja ezt kihasználni. Írország például sokkal jobban élt a lehetőséggel, mint Görögország.)

3.6.3. A felhasználás hatékonysága

Szintén empirikus vizsgálatok támasztják alá, hogy a felhasználás módja szerint változhat az EU-források hozadéka. Görögországban például nagy infrastrukturális projektek helyett kisebb regionális, helyi jelentőségű projektekre használták fel a pénz egy részét, ami lényegesen csökkentette a CSF versenyképesség-növelő hatását. Az *ex post* analízis azt is kimutatta, hogy az elvárhatónál kisebb pozitív hatás részben a szükséges kapcsolódó gazdaságpolitikai intézkedések elmaradásának vagy késésének tudható be (pl. a versenypolitikai, a vállalatszervezési, az alkalmazási, az iparfejlesztési reformok elégtelen volta).

3.6.4. A felhasználás cél- és eszközrendszere

Általánosságban elmondható, hogy az EU strukturális politikájával elérhető eredményt meghatározza a célok, eszközök és lehetőségek (a gazdasági kiinduló helyzet) összhangja. Ezen túlmenően azonban a kohéziós országok (és különösen a legsikeresebb, Írország) példája alapján konkrétan is megjelölhetjük azokat a területeket, amelyek biztosan elengedhetetlenek ahhoz, hogy a strukturális politika hozzájáruljon a felzárkózáshoz. Ezek:

- * a „humán tőke”, vagyis a munkaerő szellemi (és fizikai!) fejlesztése;
- * a külső tőkebevonás és a hazai ipar fejlesztésének összhangja;
- * a jól szervezett közhivatalok, a pontos és felkészült adminisztráció;
- * az érintett szakmai, strukturális, regionális és helyi hivatalok, testületek hálózatának kiépítése (ha ez működik, a centralizáltság akár meg is maradhat – mint azt a pénzügyminisztérium kulcsszerepéről ismert ír példa is bizonyítja);
- * a helyi érdekeltség megteremtése (pl. a helyi adók rendszere segítségével).

4. Regionális konvergencia – kérdőjelekkel

4.1. Az EU regionális politikájával kapcsolatban általánosan elfogadott, hogy kisebb-nagyobb mértékben, de egészen biztosan felzárkóztató hatású. Az EU-ba készülés közepette azonban minden valamennyire is megalapozottnak látszó véleményt érdemes számba venni. Egy ilyen, az EU munkaerő-vándorlással kapcsolatos nézeteinek tükrében igen elgondolkodtató nézetnek adott hangot M. Boldrin és F. Canova egy 2000-es lisszaboni EU-konferencián tartott előadásukban. E szerint:

4.1.1. Az európai integrációban a 70-es évek óta nem tapasztalható regionális szintű konvergencia, a konvergencia csak nemzeti szintű. Más szóval a nemzeti GDP/fő növekedésében megjelenő fejlődés olyan átlagos konvergálás, amely magával cipeli a nemzetgazdaságokon belüli (esetenként növekvő) regionális különbségeket.

4.1.2. Boldrin és Canova vizsgálatai szerint a regionális konvergencia (GDP/fő-ben mérve) a 70-es évek végéig a szegényebb régiókból való elvándorlásnak (munkalehetőség hiányának) volt köszönhető. (Eképpen a GDP/fő növekedése már csak az osztó csökkenése miatt is bekövetkezett.)

4.1.3. A 70-es évek végétől meginduló regionális politikával (segélyek, kedvezmények, juttatások) ugyan a régiók jövedelemtermelő képessége nem nőtt, viszont az elvándorlás megszűnt, vagy jelentősen csökkent. Egy főre vetítve tehát a régiók fejlettsége nem nőtt, konvergencia nem következett be.

4.1.4. A hivatkozott szerzők továbbá azt is leszögezik, hogy nem mutatható ki sem az EU-segélyeknek sem az egyéb állami javaknak tulajdonítható fejlesztési hatás a kedvezményezett régiókban. Így lehetségesnek tartják, hogy az EU regionális politikájának valódi célja a regionális növekedés előmozdítása helyett az elvándorlás ellenőztözése volt.

5. Összefoglalás

5.1. Az integrációs tagság per se nem jár felzárkóztató hatással. Sőt, a piaci mechanizmusok spontán a divergenciát erősítik. A nagyobb piac, a juttatások csak akkor hozhatnak bizonyos előnyöket, ha az adott ország, régió szervesen beilleszkedik a nemzetközi, vagyis a transznacionális munkamegosztásba. Ez praktikusán a külföldi működőtőke bevonását, a transznacionális vállalatok helybeli működésének elősegítését jelenti. Még ha közre is játszott a látványos ír sikerekben az EU strukturális politikája, semmiképpen sem meghatározó módon. A görög gazdaság 90-es években bekövetkezett fellendülése is jól érzékelhetően inkább az elkötelezett gazdaságpolitikának, mint a strukturális alapoknak köszönhető – hiszen azok már e fellendülés előtt, a görög szempontból ugyancsak sikertelennek számító 80-as évek végi, 90-es évek eleji időszakban is működtek. Az EU keretprogramjaiban összefogott strukturális alapok közvetlen gazdasági hatásáról az EU perifériális (kohéziós) országaiban a különböző empirikus vizsgálatok és modellvizsgálatok egyaránt hasonló eredményre jutnak:

- * A strukturális alapok pozitívan hatottak a fejlődésre, mert 0,5-1 százalékponttal növelték a GDP-t, mintegy 2%-kal a beruházásokat, és különböző mértékben, de munkahelyeket is teremtettek stb. Ha ehhez hozzávesszük a CSF által mozgósított, az uniós átutalásokkal körülbelül azonos nagyságú nemzeti összegeket, akkor a CSF által generált növekedési hatás is megduplázódik.
- * A közvetlen hatásokon kívül olyan közvetett pozitív hatások is érvényesülnek, mint például a nemzeti gazdaságpolitika koherenciájának és időtávjának növekedése.

- * A CSF pozitív hatásainak maximális kihasználását csökkentik a végrehajtás gyengeségei. A végrehajtás hatékonyságát a tapasztalat növeli. Általánosan elmondható, hogy a második CSF végrehajtása hatékonyabb volt, mint az elsőé, amiből arra lehet következtetni, hogy a harmadiké még inkább az lesz.
- * A CSF hatáskörét meghatározza a célgazdaság kiinduló helyzete, pontosabban a célok és a kiinduló helyzet összhangja. A gyors reakcióképesség a politikában és a gazdaságban elősegíti a végrehajtás során felmerült lehetőségek, nem várt hatások, problémák eredményes kezelését, megoldását, „becsatornázását”.

5.3. Magyarország – és a többi kelet-európai jelentkező – számára a strukturális alapokhoz való hozzájutás a legfőbb kézzelfogható előny, amivel az EU-tagság járhat. Így közvetlen relevanciával bírnak azok a következtetések, amelyek e források optimális kihasználásának feltételei. Írország, Görögország fent összegzett tapasztalatai, valamint Bollen és társai tanulmánykötete alapján egy tagjelöltnek feltétlenül szem előtt kell tartani az alábbiakat:

- * Az unióból érkező összegeknek semmiképpen sem önmagukban van (potenciális) fejlesztő hatásuk. Az elnyerésükhöz készített középtávú terveknek ezért a valós gazdasági-társadalmi gyengeségek reális orvoslását kell szolgálniuk, ahelyett hogy a pénzek elnyerésének pusztá ürügyeként funkcionálnának.
- * Különös figyelmet kell fordítani az alapok adminisztrációjára. Ez nemcsak kifejezett bizottsági elvárás, de – ami ennél fontosabb – a hatékony hasznosulás feltétele is.
- * Érdemes komolyan venni és maximálisan kihasználni a tagországok és a közösség hivatalnokai közti konzultáció által kínált segítséget.
- * Mindehhez megbízható és kiterjedt statisztikai adatbázis létrehozása és folyamatos gondozása szükséges.

5.4. Ezeknek az elveknek megfelelően az EU-ügyekben közvetlen tapasztalataik alapján is jártas szakemberek a következő konkrét lépéseket javasolják a tagjelöltek számára (még a belépés előtt!):

- (1) Az Európai Unió strukturális alapjainak megfelelő (EU-konform) adminisztratív és jogi keretek létrehozása/megerősítése (regionális politika; pénzügyi és költségvetési eljárások, kontrollmechanizmusok; IT-rendszer az alapok menedzseléséhez; társadalmi partnerség).
- (2) Az unió jelenlegi és jövőbeli struktúrapolitikájának szoros nyomon követése, tapasztalatszerzési céllal.
- (3) Közvetlen kapcsolatteremtés a tagállamokkal és a bizottsággal tapasztalatszerzési célból. (Meglátogatni a régen és újonnan támogatott régiókat, a készülő projekteket, közvetlenül megfigyelni a bizottság ezirányú működését.)
- (4) Fejlesztési terv készítése. Ennél a következőkre tanácsos figyelni:

- * a korrekt és elégséges statisztika,
 - * a fő strukturális gyengeségek azonosítása,
 - * a fejlesztési célok megjelölése,
 - * a fejlesztési célok kvantifikálása,
 - * a CSF által megkívánt indikátorok beépítése,
 - * a környezeti hatás értékelése,
 - * a projektszelekciós kritériumok definiálása,
 - * indikatív pénzügyi terv az EU-alapok, a nemzeti és regionális, az állami és magánforrások feltűntetésével, valamint
 - * a magántőke részvételét serkentő eszközök kidolgozása.
- (5) A strukturális alapok elveinek és módszereinek széles körű társadalmi megismertetése (oktatási kurzusok, szórólapok, adatbankok, információs központok stb.).

* * * * *