

Európai uniós támogatások és a hazai fejlesztéspolitika

Klauber Mátyás – Nagy Katalin

I. Bevezetés

A magyar uniós csatlakozás kapcsán a fejlesztéspolitika lehetőségei és az uniós támogatások nagysága az értékelések középpontjába került. A strukturális és kohéziós forrásokra támaszkodó fejlesztéspolitika esetében a stratégiai tervezés szerepe a korábbiakhoz képest felértékelődött. Az uniós források determináló szerepe a fejlesztési politika szempontjából Magyarországon, akárcsak az új tagállamok esetében sokkal meghatározóbb, sokkal markánsabb, mint a régi, de különösen a nagyobb és gazdagabb EU-tagországok esetében. Ezzel is magyarázható, hogy a stratégiailag döntő fejlesztéspolitikai dokumentumokat áthatja az a törekvés, hogy az uniós iránymutatások, különösen a *Lisszaboni Célok*, minél egyértelműbben megjelenjenek¹. Ugyanakkor a regionális tervezés lehetősége bizonyos önállóságot is ad a kedvezményezett tagállamoknak, amellyel igazán akkor tudnak élni, ha a fejlesztéspolitika nemzeti intézményrendszere biztosítja a különböző szakpolitikák közötti koordinációt, és megfogalmazódnak azok – a minden érintett által felvállalható – stratégiai kulcspontok, amelyekre a fejlesztéspolitika célrendszere felfüggeszthető.

Az uniós támogatásokkal megvalósuló fejlesztéspolitika hatékonysága, eredményessége folyamatos vita tárgya. A jelenlegi, 2007–2013-as programozási időszak félidejére különösen éles vita alakult ki az Európai Unió hosszú távú céljairól (Európa 2020), a Lisszaboni stratégiáról, illetve az egyes országok, s ezen belül régiók sajátos igényeit szolgáló kohéziós politika jövőbeni kereteiről.

A 2009. évi *Barca-jelentés* (Barca 2009) azt emelte ki, hogy az EU-nak olyan gazdasági és szociális fejlesztéspolitikára van szüksége, amely hozzá-

¹ Érdemes megjegyezni, s a nemzeti fejlesztési politikának is érdemes figyelembe venni, hogy a jelenlegi ambiciózus Lisszaboni Célok megvalósítását egy, ehhez képest gyenge jogszabályi háttér és pénzügyi eszközrendszer támogatja. A kohéziós politika az uniós alapszerződésekben a kezdetek óta megjelenik, és megvalósítását, a hozzátartozó eszköz- és intézményrendszert részletes törvények szabályozzák.

igazítható az integráció lokális igényeihez. Az új koncepció szerint a forrásokat maximum négy-öt magprioritásra kell koncentrálni, a szociális kohéziót a korábbiaknál kiemeltebben kell kezelni, az adicionalitás elvét szigorúbban kell érvényesíteni, hosszú távú, világos fejlesztéspolitikai célokat kell kitűzni, hogy a rövid távon érvényesülő lobbierdekeket semlegesítsék. Mindez jelzi, hogy a sok vitát kiváltó, de az EU összesített GDP-jének tulajdonképpen csak töredékét jelentő kohéziós támogatások hatékonysága továbbra is vitatott, s a különböző érdekek mentén érvelő országok, országcsoportok között kialakuló konszenzus nem mindig jelent optimális megoldást.

2. Fejlesztéspolitikai mozgástér

A 2007–2013 közötti időszakban a magyar fejlesztéspolitika mozgásterét behatároló egyik alapvető szempont a makrogazdasági egyensúly, pontosabban az egyensúly hiányának még fenntartható mértéke. Ez kényszerítő korlátként behatárolja a lehetséges állami fejlesztési kiadások felső határát, a közvetlen kormányzati beruházások, illetve az EU-alapokból lehívott források társfinanszírozási hányadának potenciális maximumát. A fejlesztéspolitikai érdekek és az államháztartási stabilitás céljainak harmonizációja a globális pénzügyi válságot követően még inkább előtérbe kerül. A *Stabilitási és Növekedési Paktum* kritériumainak következetes betartása és a túlzott eladósodás hatékony szankcionálása a Bizottság legújabb elképzelései szerint a jövőben valóban maga után vonhatná a strukturális és kohéziós források folyósításának felfüggesztését (EC 2010).² Ez a követelmény nem új, hiszen a Kohéziós Alap létrehozására vonatkozó Tanácsi Rendelettervezet is már egyértelműen kimondja³.

² Hasonló követelmény fogalmazódik meg a Barca-jelentésben, amely az adicionalitás követelményének szigorúbb érvényesítése kapcsán megfogalmazza, hogy tagállamok ne helyettesíthessék a nemzeti forrásokat az uniós alapokkal, az adicionalitást egzaktabban lehessen mérni, s transzparensse kellene tenni, hogy az állami fejlesztési kiadások alakulása mennyiben befolyásolja az adott ország helyzetét az uniós Stabilitási és Növekedési Paktum által támasztott követelmények szempontjából.

³ „A Kohéziós Alap kedvezményezett tagállamainak meg kell felelnie a Szerződésben a konvergencia-programokra és a gazdasági és monetáris Unióban részt vevő tagállamokra megállapított tényleges hiány feltételeire vonatkozóan rögzített feltételeknek. A Kohéziós Alapból kizárólag a fenti feltételek teljesülése esetén adható segítségnyújtás. Amikor a Tanács, a Bizottság javaslatára megállapítja a túlzott költségvetési hiányt és azt, hogy az érintett tagállam nem tett hatáson intézkedést, az Alap terhére tett kötelezettségvállalások a következő év január elsejével felfüggesztésre kerülnek. Ez a felfüggesztés akkor ér véget, ha a Tanács, ugyanezen feltételek fennállása esetén megállapítja, hogy az érintett tagállam megtette a korrigáló intézkedéseket, a Szerződésnek és a Tanács határozatainak megfelelő állapothoz való visszatérés érdekében.” (EC 2004: 3)

A felzárkózás és a fejlesztéspolitika eredményessége szempontjából nem csupán a növekedés üteme, hanem annak szerkezeti jellemzői is kiemelt fontosságúak. A görög válság éppen erre hívta fel a figyelmet: a laza fiskális politika, az egyre fokozódó eladósodás, egy gyenge, sérülékeny gazdaság-szerkezet, a termelékenység és a versenyképességet nem tükröző bérstruktúrával együtt olyan kombinációt alkot, amely alapjaiban rendíthet meg egy országot, és hosszú időre alááshatja a fejlesztési potenciált. Hasonló tanulság származik a spanyol tapasztalatokból, ahol az alacsony kamatok kínálta lehetőségeket kihasználó és a fejlesztéspolitika által is támogatott, kezdetben reális szükségletekre reagáló lakásépítés talaján kialakult ingatlanpiaci buborék kipukkanása mély recesszióba rántotta, és adósságválság szélére sodorta az országot.⁴

A nemzetközi tanulságok is azt támasztják alá, hogy a fejlesztéspolitika csak fenntartható fiskális körülmények mellett lehet igazán sikeres, s biztosíthat stabil, hosszabb távra kiszámítható kereteket a gazdasági szereplők számára. Egy ilyen fejlődési pályán haladó gazdaságban a fenntartható fiskális politika mellett végbemenő modernizációban nagyobb lehet az üzleti szektor szerepe, az állami kiadások oldalán szigorúbb, takarékosabb politika érvényesülhet, ugyanakkor nagyobbak a vállalati forrásbevonás lehetőségei. Ebben a modellben az állami szektorban csökkenő, a magánszektorban növekvő a foglalkoztatás, ugyanakkor a versenyszféra megerősödésének jobbak a lehetőségei, ami az állami szektorban is kikényszeríti a hatékonyság javulását. Expanzív állami beruházásokra épülő – a fiskális fenntarthatóság elvét háttérbe szorító – fejlesztéspolitika esetén a közlekedési (s egyéb fizikai) infrastruktúra fejlődése gyorsabb lehet, ugyanakkor a vállalati szektor külső forrásbevonásának esélyei rosszabbak, ami lassítja a technológiai modernizáció folyamatát. A közszektor magasabb foglalkoztatási aránya mellett a magánszektorban kevésbé kedvezőek a foglalkoztatás bővítésének esélyei. Ága-

⁴ A spanyol válság 2007 végével, a monetáris politikai megszorítások következtében meginduló kamatemelés hatására mélyült el. A megbomlott piaci egyensúly és a hitelhez jutás feltételeinek keményedése következtében az eladhatatlan lakásállomány vállalkozások és magánháztartások csődjét idézte elő, ami fölös kapacitások kialakulásához vezetett, s a válság a szektor beszállítóit is tönkretette. A bevezetett gazdaságélénkítő csomag ezen a helyzeten nem igen tud változtatni, tekintettel arra, hogy elsősorban a beruházásokat akarja élénkíteni, de ugyanakkor – a külső körülmények hatására – a hitelhez jutás feltételein nem tud enyhíteni. A válság a spanyol bankrendszert is nehéz helyzetbe hozta, a magas kamatfelár és a rossz pénzpiaci megtélés következtében a pénzügyi intézmények sem tudnak likvid forráshoz jutni. Ezen a helyzeten a jelenlegi – bizalomhiányos – helyzetben a legszigorúbb takarékosági csomag is csak nehezen tud változtatni, mivel az országot sújtó kamatfelárak olyan szinten vannak, ami a hitelből történő finanszírozást lehetetlenné teszi, és az országot jelentős mértékben eddig külföldi tőkével finanszírozó kormány számára az adósság leépítését nagyon megnehezíti.

zatilag ez a modell előnyös lehet az ipar és az építőipar számára, ugyanakkor kevésbé dinamizálja a kisvállalati szektor fejlődését, ami különösen az elvben jelentős foglalkoztatás-bővítési potenciállal rendelkező piaci szolgáltatások szempontjából problematikus (KOPINT-DATORG 2005).

A fejlesztéspolitika örök dilemmája, hogy a felzárkóztatásra helyezze-e a nagyobb hangsúlyt, vagy pedig a gazdaság versenyképes elemeinek további fejlődésére. Ez a dilemma az európai kohéziós politikát is áthatja, de a hazai fejlesztéspolitika hangsúlyainak megfogalmazásában, az *Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT)* prioritásainak meghatározásában is jelen van. Az ÚMFT egyszerre célozza meg a foglalkoztatás bővülését eredményező tartós növekedést, az innováción alapuló versenyképesség javítását, a fenntarthatóságot és a kohéziót. Ezek a kitűzött célok és hozzájuk kapcsolódó beavatkozások nem mindig hatnak azonos irányban, s a külső-belső makrogazdasági környezet változása jelenleg megnehezíti e célok megvalósítását. A fejlesztéspolitika megpróbált reagálni a kialakult helyzetre, de az ÚMFT önrésszel növelt összegének 1,5%-át jelentő forrásátcsoportosítás önmagában még nem tudja enyhíteni a kialakult feszültségeket, s a válságra hivatkozással a bankok részéről befagyasztott finanszírozási és garanciavállalási készség miatt számos esetben magukra maradtak a nyertes pályázók a saját erő előteremtésében.⁵

A gazdasági válság kedvezőtlen, sérülékeny állapotban találta a magyar gazdaságot. Az elkerülhetetlen fiskális kiigazítások keresletcsökkentő hatása prociklikusan hatott, s még inkább elmélyítette a recessziót. A válság különösen súlyosan érintette a magyar gazdaság egyik legsebezhetőbb, ám jelentős foglalkoztatási szerepű részét, a kis- és középvállalati szektort, amely teljesen védtelen volt a hitelforrások elapadásával, a devizaforrások csökkenésével, és a pénzügyi likviditás beszűkülésével szemben.

A fejlesztéspolitika eredményessége azon is múlik, hogy mennyiben sikeres a magántőke aktív bevonása. Ez fejlesztéspolitikai célokra csak akkor lesz kellő mértékben mobilizálható, ha megvan a bizalom a kormány gazdaságpolitikája iránt, ha a befektetők középtávon tartós feltételekre számíthatnak, ha a gazdasági kilátások olyanok, hogy érdemes többéves fenntartási kötelezettséget felvállalni valamely projekt megvalósítása érdekében. Egy további szempont, hogy a fejlesztéspolitikához kapcsolt pályázási filozófia felvállalása, illetve annak bürokratikus terhei (pályázat kidolgozása, formai elvárások kielégítése, beszámolási kötelezettségek stb.) mellett mennyire éri meg a

⁵ 189 milliárd Ft-os forrásátcsoportosítás, amiből 111 milliárdot kaphatnak meg a vállalkozások a Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP) segítségével, s további 27,3 milliárd Ft-hoz juthatnak a kis- és középvállalkozások az ÚMFT regionális operatív programjainak gazdaságfejlesztési prioritásai révén is.

befektetőnek társfinanszírozni állami vagy uniós forrásból támogatott projekteket. Ezen a ponton mutatkozik meg igazán, hogy mennyire sikerült a tervezés során a célcsoportok reális érdekeit felmérni, és azok mennyiben harmonizálnak a policy célokkal.

Az uniós fejlesztéspolitika követelményeként megfogalmazott hétéves programozási ciklus feltételezi, hogy a fejlesztési programok is hosszabb távot fognak át, nem a politikai (választási) ciklus determinálja az időtávkukat. Felértékelődik az egyes szakpolitikák közötti fokozott koordináció jelentősége, a különböző stratégiai dokumentumok összhangjának szükségessége.

A korábbi programozási időszak tapasztalatai arra világítottak rá, hogy sem EU-szinten, sem az egyes nemzetgazdaságok szintjén – megfelelő összehasonlítható indikátorok híján – a programok hatékonyságának, eredményességének lemérése nem igazán lehetséges.^{6,7} A fejlesztéspolitikai beavatkozások nyomon követése során a legkézenfekvőbb a beavatkozások outputjáról, illetve eredményeiről adatokat gyűjteni. A beavatkozások értékelése során viszont a hatások mérése és magyarázata is fontos szempont, ami bonyolult hatásmechanizmusok vizsgálatát is feltételezi. Az indikátorok alakulását, a tervezettől való eltérését számos egyéb, gyakran a program megvalósulásától független körülmény, a külső környezet nem várt irányú változása is befolyásolhatja.

3. Fejlesztéspolitika és abszorpciók képesség

Az Európai Uniótól különböző célok megvalósítására kapott támogatások számos, kétségbevonhatatlanul működő mechanizmus révén stimulálhatják a rövid és hosszú távú gazdasági növekedést.

- A pénzügyi támogatások keresletnövelő hatása ösztönzi a gazdaságot;
- a fizikai infrastruktúra javítása ösztönzi az ipart, közlekedést és a kereskedelmet, vonzza a beruházásokat;

⁶ Az uniós munkaanyagokban megmutatkozik az a törekvés, hogy bizonyos, az adott program szempontjából sztenderdizált kulcsindikátorokat használjon minden kedvezményezett. A mérési nehézségek miatt előfordul, hogy egy jól megmért kimenet indikátor hasznosabb lehet a program értékelésében, mint egy rosszul mért hatásindikátor (EC 2005).

⁷ A már említett Barca-jelentés ún. második pillére szerint a jövő kohéziós politikája keretében az európai stratégiai fejlesztési keretrendszer alapján világos elvek, indikátorok és célok figyelembevételével kell folytatni a stratégiai párbeszédet a Bizottság és a tagállamok között. Ahhoz, hogy ennek a követelménynek értelmesen eleget lehessen tenni, az indikátorok kialakítására már a tervezés folyamatában – a korábbiaknál – nagyobb figyelmet szükséges fordítani.

- a tőketranszferek bővítik a beruházásokat, növelik a vállalkozások versenyképességét, a GDP-növekedésre ösztönzőleg hatnak;
- a humántőke fejlesztését szolgáló programok növelik a foglalkoztatást és a vásárlóerőt is, ami önmagában is élénkíti a gazdaságot;
- a kutatásra-fejlesztésre, valamint az információtechnológiára adott támogatások hosszabb távon eredményezik a versenyképesség javulását.

Hogy ezek a feltételezett hatások mennyire valósulnak meg, milyen hatékonysággal sikerül a közösségi forrásokat felhasználni, az egyelőre még nem egyértelműen kimutatható, de mindenesetre általános vizsgálódás tárgya⁸. Magyarország összességében sokkal több és jóval könnyebben felhasználható fejlesztési pénzhez jutott a jelenlegi programozási periódusban, mint a csatlakozást követő időszakban. 2007 és 2013 között, a hétéves költségvetési keret-terv alapján hazánk részére az Európai Unió (2004-es árakon számítva) 32,4 milliárd euró értékű kötelezettségvállalást tett az Európai Tanács 2005. decemberi döntése értelmében. Ebből 22,4 milliárdot a kohéziós politika támogatásai, 9,1 milliárdot pedig a mezőgazdasági és vidékfejlesztési hozzájárulások tesznek ki. A fentiek szerint Magyarországnak 2007 és 2013 között éves szinten átlagosan a GDP 4,6%-ának megfelelő nagyságú többletforrás áll rendelkezésére.

A nemzeti stratégiai jelentések tanúsága szerint különösen az újonnan csatlakozott országok számára problémát jelentett, hogy a 2007–2013-as tervezési időszakban már induláskor féléves késést hozott a rendszerbe, hogy az EU nem fogadta el határidőre a közösségi stratégiai iránymutatásokat és végrehajtási rendeleteket a kohéziós politikában (EB 2010). Tovább rontotta a helyzetet, hogy az Európai Bizottság váratlanul túlbonyolította a költség-haszon elemzési eljárását. Emiatt Magyarországon újra kellett számolni a jelentős beruházások már kiszámolt költségvetését. Ez a forráslekötésben és a pénzhívásban fontos szerepet játszó nagyprojekteknél másfél éves csúszást idézett elő. A *Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT)* és az *ÚMFT* programidőszakok az „n+2 szabály”⁹ miatt keresztezték, részlegesen átfedték egymást, ami rendkívül megnehezítette a párhuzamos ügyintézését.¹⁰ Ugyanakkor könny-

⁸ A források optimális felhasználását feltételező szimulációs modellek nagyobb növekedési hatást mutatnak ki. A tényadatokra támaszkodó ökonometriai modellek ezzel szemben csak csekély növekedési hatást tudnak kimutatni (Borkó–Oszlay 2007).

⁹ Azaz a támogatásokat a költségvetési kötelezettségvállalástól számított két éven belül kell elkölteni, különben a támogatás elvész.

¹⁰ Ennek ellenére a 2004–2006 időszakra allokált források abszorpciója kielégítő volt. 2008 végéig a források 92%-át sikerült ténylegesen elkölteni. Egyes területeken, mint üzleti környezet, közlekedés, energia, környezetvédelem, a források 100%-a felhasználásra került. Ugyanakkor az

nyebbséget jelenthet, hogy bizonyos szempontból a kohéziós források felhasználási szabályai egyszerűsödtek, bizonyos értelemben pedig kedvezőbbé váltak.¹¹

A 2007–2013 időszakra elvben rendelkezésre álló források lehívása azonban mégsem bizonyul egyszerű feladatnak. Az uniós források felhasználását mutató legfrissebb adatok szerint 2010. I. negyedév végéig az ÚMFT keretének mintegy felét, pontosan 49%-át allokálták konkrét projektekre, azaz 3845 milliárd Ft értékben született támogatói döntés (KIH 2010). A leszerződött támogatások értéke (3198 milliárd Ft) a keret 41%-át teszi ki, míg konkrét kifizetésekre a keret 11,1%-a erejéig (875 milliárd Ft) került sor. Nagyságrendileg ez azt jelenti, hogy a programozási időszak első három éve alatt a 2009. évi folyóáras GDP 12,6%-ának megfelelő értékben született eddig támogatói szerződés, és ebből az éves GDP 3,3%-a erejéig került sor konkrét kifizetésekre, azaz jutott el a forrás a kedvezményezetttekig.

Ahogy az 1. ábra adatai is jelzik, az egyes operatív programok (OP) előrehaladása jelentős különbséget mutat. A keretek lekötését illetően a Közlekedési Operatív Program (KÖZOP), a Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP) teljesítettek az átlag felett, de a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP), a hét regionális operatív program (ROP), az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP) és a Végrehajtás Operatív Program (VOP) esetében is kedvező az előrehaladás. A végrehajtás tényleges megindulását leginkább jelző kifizetési adatok alapján a legjobb teljesítményt a gazdaságfejlesztést támogató GOP, valamint a projektek technikai lebonyolí-

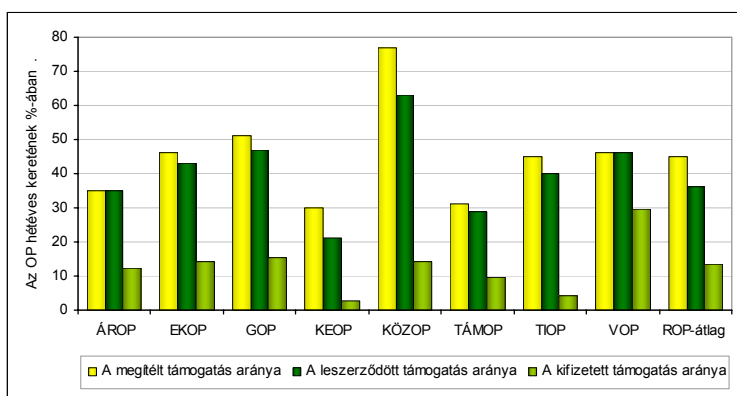
oktatás, képzés területén egyértelmű abszorpciósi problémák jelentkeztek: itt a források 72%-a került lehívásra. (Lásd ERDF 2010.) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp1_tsk4_hungary.pdf

¹¹ Így:

- a közösségi hozzájárulás felső határát a strukturális és kohéziós alapok esetében 85%-ra emelték;
- a 2007 és 2010 közötti támogatásokat a költségvetési kötelezettségvállalástól számított három éven belül kell elkölteni (ún. „n+3 szabály”), ezt követően a szokásos „n+2 szabály” érvényes. Sőt a válságra való tekintettel e téren is további engedményt kaptak az új tagállamok, s így az „n+3 szabály” csak 2011-től érezteti hatását;
- finanszírozható a vissza nem térítendő áfa;
- az Európai Regionális Fejlesztési Alap keretében lehetővé vált a lakásfelújítás támogatása;
- az új tagállamokat nem terheli az a kötelezettség, mely szerint a kohéziós források egy részét az ún. Lisszaboni Célokra kell fordítani;
- elszámolhatóvá váltak a köz- és magánszféra által közösen finanszírozott projektek (*public private partnership – ppp*) költségei;
- Közép-Magyarország, hazánk egyedüli ún. *phasing-in* régiója 140 millió eurónyi többlettámogatáshoz jutott; ráadásul a felhasználási szabályok tekintetében is kedvezőbb, az ún. *phasing-out* régiókkal megegyező elbánásban részesül.

tását elősegítő VOP mutatja. Az EKOP, a KÖZOP és a hét regionális operatív program szintén az átlagot meghaladóan teljesített. Ugyanakkor a Környezet és Energia Operatív Program (KEOP), a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) és a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP) esetében a kifizetések elmaradnak az átlagtól, a KEOP és a TÁMOP esetében a támogatói döntéssel ellátott keret is jóval az átlag alatt mozog, ami még inkább jelzi az érintett programok megvalósításának lassú előrehaladását.

1. ábra. Az ÚMFT egyes operatív programjainak előrehaladásáról (%)

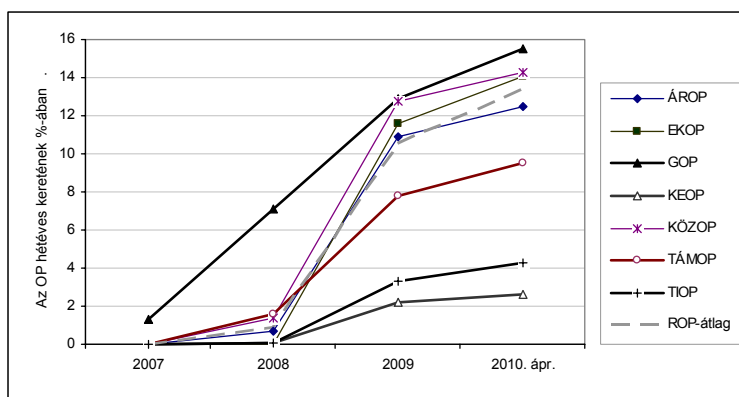


Forrás: NFÜ (2010: 2) alapján. Az adatok forrása: EMIR¹² (2010. április 6.). (Letöltés dátuma: 2010. május 25.)

A kifizetéseket tekintve a hétéves programozási időszak első két évében igen lassú volt az előrehaladás, a GOP kivételével 2007 végéig egyetlen program esetében sem került sor kifizetésre. 2008-ban hasonlóképpen még mindig csak lassú elmozdulás volt tapasztalható, amely alól újra a GOP volt az egyedüli kivétel. 2009-ben jelentősebb előrelépést mutatnak a 2. ábra adatai. A legfrissebb, a kormányváltás kapcsán elkészített átadási dokumentum szerint 2010. I. negyedévében az ÚMFT keretében megítélt és a kifizetett összegek közti rés tovább csökkent: a megítélt összeg 12%-kal, a kifizetett összeg közel 20%-kal nőtt e három hónap alatt. Vélhetően a tervidőszak előrehaladtával a projektek végrehajtása felgyorsul, s így a támogatások felszívása a következő időszakban erőteljesen gyorsulni fog.

¹² Egységes Monitoring Információs Rendszer (EMIR), az NFÜ által létrehozott adatbank.

2. ábra. A kifizetett támogatások alakulása az egyes operatív programok hétéves keretének százalékában, 2007–2010



Forrás: NFÜ (2010: 2), a Magyar Államkincstár éves rész-beszámolóinak adatai, valamint a Nemzeti Stratégiai Jelentés 2009 Magyarország, 1083/2006/EK 29. alapján becslélve.

Az eddig felszívott támogatásokat támogatási célok, területek (tehát nem az operatív programok) szerinti bontásban vizsgálva megállapítható, hogy a közlekedés, a kutatás és technológiafejlesztés, valamint a környezetvédelemben történő beruházások területére allokálták az eddigi kifizetések 62%-át, azaz 542,5 milliárd Ft-ot. (Lásd 1. táblázat.) Nagyságrendileg itt a GDP mintegy 2%-ának megfelelő összegről beszélhetünk.

Az ÚMFT közösségi támogatásain belül a Lisszaboni Célok támogatására betervezett források az összes közösségi forrás 45,7%-át teszi ki Magyarországon esetében (3. ábra) Ez jóval magasabb, mint az EU27 átlaga (27,1%). Az ÚMFT meghirdetett keretét tekintve a Lisszaboni Célok a források körülbelül 44,7%-a támogatja (3139 milliárd Ft), míg a megítélt támogatások területén ez az arány jóval magasabb, körülbelül 56,5% (1904 milliárd Ft) (KIH 2010).

A versenyképesség-javítás mint célkitűzés szempontjából figyelmet érdemel, hogy az eddig megítélt támogatások mintegy 65%-a az államháztartáson belüli non-profit szervezetekre (önkormányzatok, oktatási intézmények, minisztériumok, kórházak) jut, 10%-uk a közép- és kisvállalkozásokra, 21%-uk nagyvállalatokra. Csupán 4% az államháztartáson kívüli non-profit szervezetek aránya. Természetesen ezek az arányok operatív programonként jelentős mértékben eltérőek. Ugyanakkor a már idézett jelentés rávilágít arra, hogy még a gazdaságfejlesztési célú programok esetében is igen jelentős a

nagyvállalatok, tehát a már amúgy is versenyelőnnyel rendelkező szektor aránya. Ez a tény is jelzi, hogy itt van elegendő kapacitás (humán és egyéb) pályázatok kidolgozására, illetve az önerő biztosítására.

1. táblázat. *Az uniós projektekhez kapcsolódó támogatások eloszlása fő támogatási területek szerint (%)*

Tématerület	Kifizetett támogatás az összes kifizetés %-ában
Közlekedés	26
Kutatás és technológiafejlesztés (KTF), innováció és vállalkozás	19
Környezetvédelem és kockázat megelőzés	17
Szociális infrastruktúrába történő beruházás	9
Technikai segítségnyújtás	8
Humán erőforrás fejlesztése	6
Foglalkoztatáshoz és fenntarthatósághoz való hozzáférés javítása	3
Információs társadalom	3
Turizmus	3
Társadalmi befogadás javítása az elmaradott és hátrányos helyzetű személyek körében	2
Kultúra	2
Városi és vidéki rehabilitáció	1
Munkavállalók és cégek alkalmazkodóképességének növelése	1
Intézményi kapacitás növelése nemzeti, régiós és helyi szinten	1
Energia	0
Mobilizáció a foglalkoztatottság és az integráció reformja érdekében	0
<i>Összesen</i>	<i>100</i>

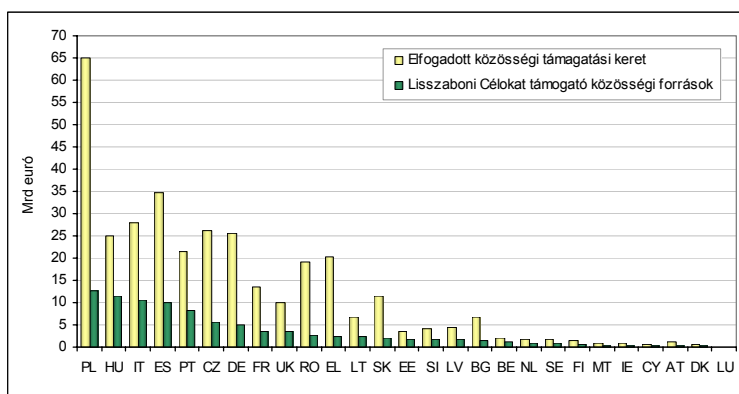
Forrás: KIH (2010: 11) adatai alapján.

A foglalkoztatás javítására irányuló célkitűzések megvalósulását nemcsak a válság nehezíti, hiszen a különböző mutatók (foglalkoztatási, aktivitási, munkanélküliségi ráták) a válságtól függetlenül – szerkezeti és intézményi okok következtében – 2006 óta romlanak.

A támogatások magyarországi regionális megoszlása (4. ábra) alapján két következtetés vonható le. Egyrészt nem igazolható, hogy minél fejletlenebb egy régió, annál több támogatást kapna, másrészt a fejlettség és az abszorpciós képesség között szoros a kapcsolat. Az egy főre jutó vásárlóerő-paritások alapján a legfejletlenebb régióra, az észak-alföldre ugyan a támogatások 15%-a jut, de a nagyjából ugyanannyira elmaradott észak-magyarorszá-

gi régió tudta eddig felszívni a legkevesebb támogatást. Közép-Magyarország, ahol az egy főre jutó vásárlóerő-paritásos GDP az EU27 átlagának 102,9%-a, a leszerződött támogatások majdnem egynegyedét mondhatja magáénak. Itt azért az a tény is szerepet játszik, hogy a régió átmeneti besorolásából kifolyólag az uniós támogatások csak rövidebb ideig állnak majd rendelkezésre. Ugyanakkor, éppen fejlettségénél fogva a régió gazdaságának abszorpciós képessége is sokkal jobb, mint a fejletlenebb régióké.

3. ábra. A Lisszaboni Célok programra allokált közösségi támogatás országonként 2007–2013 között (Mrd euró)

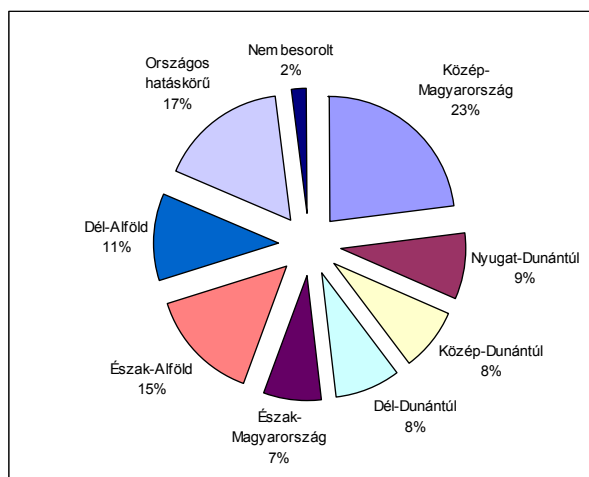


Forrás: EC (2010)

Rövidítések: AT – Ausztria, BE – Belgium, BG – Bulgária, CY – Ciprus, CZ – Csehország, DE – Németország, DK – Dánia, EE – Észtország, EL – Görögország, ES – Spanyolország, FI – Finnország, FR – Franciaország, HU – Magyarország, IE – Írország, IT – Olaszország, LT – Litvánia, LU – Luxemburg, LV – Lettország, MT – Málta, NL – Hollandia, PL – Lengyelország, PT – Portugália, RO – Románia, SE – Svédország, SI – Szlovénia, SK, Szlovákia, UK – Egyesült Királyság.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terven belül az országos hatáskörű projektek nagy arányát az magyarázza, hogy ide nagy volumenű infrastrukturális beruházások (autópálya-építés, vasút), vagy a foglalkoztatási tárca mint kedvezményezett által megvalósított speciális program tartozik.

4. ábra. A leszerződött támogatások regionális megoszlása Magyarországon, a 2010. április 6-i állapot szerint (%)



Forrás: KIH (2010: 14) adatai alapján.

Összességében tehát megállapítható, hogy a rurális, hátrányosabb helyzetű települések, kistérségek támogatásokhoz való hozzájárása kevésbé jól halad előre, mint a fejlettebbeké. Ez azzal is összefügg, hogy az itteni fejlesztési igények nem feltétlenül harmonizálnak az ÚMFT kínálta lehetőségekkel, de ebben nyilván humánkapacitás-, illetve finanszírozási problémák is szerepet játszanak. A fenti trendek nem meglepőek, hiszen számos kutatás, tapasztalat megerősíti, hogy a felzárkózás (s az anyagi támogatások érkezésének) kezdeti szakaszában a növekedésgyorsulás a forrásokat fogadó országokon belül a regionális és/vagy növekedési centrumok, valamint az elmaradott körzetek közötti egyenlőtlenségek elmélyülését hozza magával, s a kohézió előtérbe helyezése a fejlődés egy későbbi szakaszában lehet csak cél.¹³ E téren az uniós kohéziós politika összességében csak mérsékelt sikereket tudott elérni: a rendszeresen kiadott kohéziós jelentésekben mindig megállapításra kerül, hogy míg az országok közötti felzárkózás kimutatható, addig a régiók közötti különbségek nem igazán csökkennek, sőt azok az újonnan csatlakozott tíz kelet-közép-európai ország esetében csak tovább növekedtek.

¹³ Lásd erről a Kuznets-Williamson hipotézist (ECOSTAT 2007).

4. A támogatások hatékonysága, intézményi fékek

Az ÚMFT és operatív programjainak célrendszere nem sokban tért el a korábbi fejlesztési céloktól, így az új projektek létrejöttében nem az új célok kijelölése, hanem a tervezés folyamatának mechanizmusai és ösztönzői játszottak döntő szerepet. Modellszámítások és nemzetközi tapasztalatok szerint a fejlesztéspolitikai lépések hosszú távú, addicionális gazdasági növekedési hatása viszonylag szerény, különösen, ha egyidejűleg fiskális konszolidáció zajlik.¹⁴ A fiskális egyensúly megteremtésének kényszere miatt az uniós támogatások felhasználásában megkövetelt adicionalitás ellenére csökkenhetnek az uniós finanszírozáson kívüli állami beruházások, kizorítási hatások léphetnek fel. Mindkét idézett tanulmány azonos következtetésre jut: azaz az ÚMFT beavatkozásai inkább a beruházások, az innováció és a K+F, mintsem a humán tőke és a foglalkoztatás komponenseire lehetnek pozitív hatással. A – tervezés során nem kalkulált gazdasági válság hatásai következtében – a fenti megállapítás még inkább érvényes. A beavatkozások hatásainak értékelését az is megnehezíti, hogy – legalábbis több értékelés¹⁵ erre az eredményre jut – a növekedést leginkább gyorsító beruházás-élénkítő intézkedések során a holtteher-hatás (azaz az uniós források által támogatott beruházások egy része támogatás nélkül is megvalósulna) és a helyettesítési hatás (amikor a beruházások egy része összességében nem növeli a gazdasági teljesítményt; a kereslet korlátozottsága miatt a támogatott vállalkozás csak a nem támogatott vállalkozások rovására fejlődik) egyaránt jelentős. Az NFT I. (2004–2006) tapasztalatai szerint a támogatott források segítségével megvalósuló beruházási projektek döntő része egyébként is megvalósult volna, s

¹⁴ Lásd erről részletesen TÁRKI (2007). A tanulmány felhívja a figyelmet arra, hogy makroszimulációs modellek 1–3% közötti addicionális növekedési hatásokat mutattak ki a kilencvenes évekbeli kohéziós országokra (lásd a HERMIN modellt, amely Magyarországra is hasonló mértékű (0,5–2% közötti) növekedési hatást kalkulált), míg empirikus ökonometriai vizsgálatok szerényebb, nulla közeli pótlólagos növekedési hatást valószínűsítettek. A szakmai konszenzus szerint a 2013-ig terjedő időszakra évi legfeljebb 1,1 százalékpontos pótlólagos növekedési hatással, 2016-ig 0,4 százalékpontos addicionális növekedéssel számolhatunk az EU-támogatások következtében. E növekedési többletmértékek felső korlátnak tekinthetők, mert elérésük szükséges feltétele a hatékony intézményi működés.

Az NFT I. szakaszának (2004–2006) növekedésélénkítő hatásait szimuláló makro-modell már 2004-re az alappályához képest +2,4 százalékpontos növekedéssel számolt, amelyeket a következő években is +0,8 százalékpontos növekedéstöbblet követett volna. Ez a modell jelentős multiplikátor-hatást feltételezett, valamint azt, hogy az uniós források 2006 végéig teljes mértékben fel lesznek használva. (Lásd Banai (megjelenés alatt).)

¹⁵ Lásd Köz-gazdaság (2007).

hozzájárulásuk a gazdaság versenyképességének javításához mérsékelt.¹⁶ Ugyanakkor abban is szakmai konszenzus van, hogy az elvárt növekedési hatás csökkenése/elmaradása elsősorban a nem eléggé hatékony intézményrendszernek is tulajdonítható.

Az ÚMFT tervezési tapasztalatai alapján (KOPINT-TÁRKI 2009) számos olyan következtetés adódik, amelyeknek hasznosítása a 2014-gyel kezdődő új tervezési időszakra vonatkozóan fontos lenne. Így elsősorban az eddig elkövetett hibákból tanulni kellene, a tervezést nem szabadna újra a nulláról kezdeni, hanem a jónak, hatékonyak bizonyuló programokat a jövőben is folytatni kellene, illetve az új programokat ezek eredményeire építve kellene meghatározni. Ebből az is következik, hogy az *ex-post* értékeléseket ténylegesen el kellene végezni, s meg kell teremteni a visszacsatolás csatornáit, amelyek révén az akkumulált tudás, tapasztalat hasznosulni is tud a tervezési munka folyamán. Így a fejlesztéspolitika *ad hoc*, illetve tűzoltó jellege a jövőben csökkenhetne.

A tapasztalatok szerint a politikai lobbierdekek jelentős mértékben befolyásolták a tervezési folyamatot és a végső programok, projektek kialakulását. A tervezési logika felértékelődése a politikai befolyást csökkenthetné, de persze csak akkor, ha a jelenleg érzékelt intézményi feszültségek csökkennének, s a fejlesztési tervezés gazdaságpolitikai pozíciója a helyére kerülne. Az uniós forrásokhoz illeszkedő tervezési gyakorlat elindított egy újfajta gondolkodást, egy újfajta szemléletet, azonban ennek nagyobb legitimitációt kellene teremteni, s akkor lehetőség nyílna arra, hogy a döntéseknél ne csak a rövid távú szempontok érvényesüljenek, hanem a tervezés egy hosszú távú logika mentén folyjon. A végrehajtás hatékonyságát növelné, ha ez a szemlélet a pályázókra is áttérjedne, és a megalapozott, átgondolt, jól kidolgozott projektötletek mentén hasznosulnának a források. Jelenleg a végrehajtást az is lassítja, hogy a projektötletek nem elég színvonalasak, nincsenek jól kidolgozva, többször vissza kell adni őket átdolgozásra.

A támogatások hatékony felhasználásában a közvetítő intézményrendszer szerepe szintén meghatározó. E téren mind az ÚMFT tervezése, mind a végrehajtása során az intézményi feszültségek főképezőleg hatottak, hiszen továbbra sem tisztázott, hogy melyik szintnek mi a feladata, mi az igazi hierarchia,

¹⁶ Ennek egyik oka az is lehetett – ahogy egy másik értékelés megállapítja –, hogy a végrehajtás során a forrásvesztés kockázatának minimalizálása érdekében az intézményrendszer rendkívül merev és bürokratikus volt. Míg a források lekötése igen gyors volt, addig a végrehajtásban érintett intézményrendszer igyekezett minden menetközbeni korrekciót, módosítást elkerülni, ami időnként a hatékonyság és a célszerűség rovására ment. A vizsgált *spill-over* hatások alapján az a következtetés adódik, hogy az uniós kohéziós politikai gondolkodás a hazai politikai kultúrában, illetve az intézmények működésében nem tudott meghonosodni. Lásd: EPRC (2009).

kinek mi a kompetenciája. Tekintettel arra, hogy ez minden szinten jelentkező probléma, az intézményrendszer felülvizsgálata az új tervezési időszak megindulása előtt mindenképpen fontos feladat lenne.

Hasonlóképpen definiálni, egyértelművé kellene tenni a régiók szerepét Magyarországon: rögzíteni kellene, hogy milyen feladataik, lehetőségeik vannak a régióknak saját terveik kidolgozásában, és mekkora önállósággal (döntési hatáskörrel) rendelkeznek. Ehhez az is hozzátartozik, hogy a tervezés megkezdésekor már tudják, hogy mekkora forrásokra támaszkodva tervezhetnek, és hogy e téren ne történjenek váratlan változások, amelyek hónapok munkáját tehetik semmissé.

5. Összefoglaló megállapítások

A fejlesztéspolitika fontos eleme a kormányzati politikának, azonban csak annyira lehet jó és hatékony, amennyire az általános intézményi keretek ezt lehetővé teszik. Az *Új Magyarország Fejlesztési Terv* két fő célkitűzése: a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés feltételeinek megteremtése. A globális válság magyarországi következményei és a fiskális egyensúly javításának szükségessége által kikényszerített makropálya a fenti célok megvalósítását megnehezíti, ütemét erősen lassítja.¹⁷ A fejlesztéspolitika humán erőforrásra gyakorolt hatását a válság részben semlegesítette. Így az ÚMFT egyik fő megszerúsített célja, a foglalkoztatás és az aktivitás növelése nemhogy nem teljesült, hanem egyenesen romlott. A másik fő cél, a tartós gazdasági növekedés feltételeinek megteremtése, amely feltételezi a tartós egyensúly megteremtését. Ez utóbbi követelmény – a válság hatásaitól függetlenül is – a növekedést eleinte biztos, hogy fékezi. Ez a két együttes követelmény önmagában is arra figyelmeztet, hogy csak olyan folyamatok, programok elindítására szabad az uniós forrásokat felhasználni, amelyek valóban fenntarthatóak, és amelyek hatásait későbbi intézményi változások nem mossák el. Ebből a szempontból az esetleges forrásvesztés kockázata sem feltétlenül értékelendő negatívan.

Más országok tapasztalatai azt bizonyítják, hogy az uniós források hosszú távú növekedési hatásai szerényebbek, mint ahogy az a köztudatban él, s a globális válság hazai reálgazdasági következményei és a fiskális megszorítá-

¹⁷ Természetesen ezzel nem vagyunk egyedül, hiszen minden uniós tagállamra jellemző, hogy a nemzeti stratégiai referenciakeret tervezésekor még dinamikus és tartós növekedésből indultak ki, és a 2008 közepétől megindult recesszióba torkolló növekedésslassulás mindenütt a foglalkoztatási helyzet jelentős rosszabbodásához, illetve az államadósság helyzetének – esetenként drámai – romlásához vezetett.

sok következtében nálunk még a más országokban tapasztaltnál is mérsékeltebb lehet. Kézzelfoghatóbb eredmények az infrastruktúra-fejlesztési, beruházás jellegű beavatkozásoknál mutatkoznak, de az ágazati stratégiai célok, fejlődési trendek és a fejlesztési beavatkozások nem mindig azonos irányba mutatnak, így egyes projektek esetében fenntarthatósági problémák merülhetnek fel.

Az ÚMFT tapasztalatai tanulságul szolgálhatnak a jövőbeni fejlesztési politika számára, amennyiben működni fognak azok az intézményi visszacsatolások, amelyek lehetővé tesznek egy ilyen tanulási folyamatot. Az ÚMFT tervezésének egyik tapasztalata¹⁸, hogy erős intézményi, politikai legitimitáció hiányában a tervezés centralizálása nem valósítható meg, ezért a következő tervezési időszak kezdetekor vagy adottságként kell kezelni a tervezési időszakban várható intézményi feltételeket, és ahhoz kell igazítani a tervezés menetrendjét, valamint módszertanát, vagy pedig a szükséges változtatásokat időben, mindenki számára egyértelműen kell meglépni. A hatékony fejlesztéspolitika érdekében a jelenleginél decentralizáltabb, és az ágazati politikába jobban beágyazott tervezésre és végrehajtásra van szükség, ezáltal növelhető a fejlesztéspolitikának a szakpolitikákkal való összhangja, növelhető a szakpolitika alkotásra való hatása és javítható a partnerek bevonásának hatékonysága. Az intézményrendszer különböző szintjei közötti hatékony koordináció és együttműködés nélkül a fejlesztéspolitikai célok megvalósítása sem működik.

IRODALOM

- Banai P. B. (megjelenés alatt): Több mint 5 év az Unió tagjaként: az első időszak pénzügyi mérlege. *Külgazdaság*, LIV. évf.
- Barca, F. 2009: An agenda for a reformed cohesion policy. Brussels: European Commission, April 2009.
- Borkó Tamás – Oszlay Tamás: Az Európai Unió költségvetési forrásainak várható makrogazdasági és fiskális hatásai 2007–2013-ban. 2007, ICEG EC Munkafüzet 21. (www.icegec.hu) (Letöltés ideje: 2010. június 19.)
- EB 2010: Kohéziós politika: 2010. évi stratégiai jelentés a 2007–2013 közötti időszak programjainak végrehajtásáról. COM(2010)110 végleges. Brüsszel: Európai Bizottság, 2010. március 31.
- EC 2004: Tervezet a TANÁCSI RENDELET Kohéziós Alap létrehozásáról (a Bizottság előterjesztése), Brüsszel, 2004. 07. 14. COM(2004) 494 végleges szöveg 2004/0166 (AVC), 3. p.
- EC 2005: The new programming period, 2007–2013: Methodological Working Papers; Indicators for Monitoring and Evaluation: a Practical Guide. Draft Working Paper (X.) Brussels: European Commission, 7. July, 2005.
- EC 2010: Reinforcing economic policy coordination. Brussels: European Commission, 12.05.2010 COM(2010) 250 final.

¹⁸ Bővebben ld. KOPINT-TÁRKI (2009).

- ECOSTAT 2007: Az EU-transzferek szerepe a hosszú távú felzárkózásban. Budapest: ECOSTAT Módszertani füzetek, 15. 2007. december.
- EC 2010: Cohesion policy: Strategic report 2010 on the implementation of the programmes 2007–2013, SEC(2010)360, 20100331_strategic_reporting_cat (Letöltés dátuma: 2010. április 1.)
- EPRC 2009: Ex-post evaluations of cohesion policy programmes, 2000–2006. Financed by the ERDF (Objective 1 or 2). Final Report to the European Commission, No. 2007 CE 16 0 AT 034, National Assessment Report Hungary, July 2009. Glasgow: European Policies Research Centre, 46. p.
- ERDF 2010 : Applica-Ismeri-WiiW: Ex post evaluation of cohesion policy programmes 2000–2006. Financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 regions work package 1: Coordination, analysis and synthesis Task 4: Development and achievements in Member States HUNGARY, April, 2010.
- KIH 2010: Jelentés az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználásáról. Új Magyarország Fejlesztési Terv (2007–2013), Nemzeti Fejlesztési Terv (2004–2006), Nemzetközi programok. Budapest: Koordinációs Irányító Hatóság, Elemzési és Kontrolling Osztály, 2010. április.
- KOPINT-DATORG 2005: A fejlesztéspolitikai stratégia nemzetközi keretei, illeszkedési pontjai. Budapest: Kopint-Datorg.
- KOPINT-TÁRKI 2009: Az Új Magyarország Fejlesztési Terv története. A gondolat kísérletektől az operatív programok elfogadásáig, A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Stratégiai és Értékelési Főosztályának megbízásából készítette a KOPINT-TÁRKI kutatócsoportja, külső szakértők bevonásával. Budapest, 2009. április.
- Köz-gazdaság 2007: A nemzeti fejlesztési tervről publikált elemzések, értékelések. Köz-gazdaság, 2007/1. 152. p. <http://www.koz-gazdasag.hu/images/stories/2per1/29-kullmann.pdf>.
- NFÜ 2010: Jelentés az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználásáról. Budapest: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2010. ápr. 30.
- TÁRKI 2007: Az ÚMFT operatív programjainak horizontális ex ante értékelése. Budapest: TÁRKI, 2007. márc. 21., 38. pont.