



**International Center for Economic Growth**  

---

**Európai Központ**

# **A TÁMOGATÁSOK FELHASZNÁLÁSÁNAK RENDSZERE ÉS A KÖLTSÉGVETÉS**

**A tanulmány a Nemzeti Fejlesztési Hivatallal kötött szerződés keretében készült  
Budapest, 2005. május**

## Tartalomjegyzék

<b>BEVEZETÉS.....</b>	<b>3</b>
<b>I. AZ ABSZORPCIÓ ELMÉLETI HÁTTERE ÉS KORÁBBAN CSATLAKOZÓ ORSZÁGOK EMPIRIKUS TAPASZTALATAI.....</b>	<b>5</b>
I. 1. ELMÉLETI HÁTTÉR.....	5
I. 2. EMPIRIKUS EREDMÉNYEK.....	10
I.2.1. A kohéziós országok és az uniós támogatások – általános háttér.....	10
I.2.2. A abszorpció uniós értékelésének eredményei.....	19
I. 2. 3. Adminisztratív abszorpciós kapacitás.....	28
I. 2. 4. Makroökonómiai abszorpciós kapacitás.....	30
I. 2. 5. Pénzügyi abszorpciós kapacitás.....	33
<b>II. A HAZAI KÖLTSÉGVETÉS ÉS AZ ABSZORPCIÓ.....</b>	<b>36</b>
II. 1. A KOFINANSZÍROZÁSHOZ SZÜKSÉGES HAZAI TÁRSFORRÁSOK BIZTOSÍTÁSA.....	37
II. 2. A KOFINANSZÍROZÁSHOZ SZÜKSÉGES KERETÖSSZEGEK ÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS FEJLESZTÉSI KIADÁSAINAK SZERKEZETI ÖSSZEHOSONLÍTÁSA.....	39
<b>III. A MAGÁNSZEKTOR ABSZORPCIÓS KÉPESSÉGE : A BERUHÁZÁSOK ÉS A KÖZVETLEN KÜLFÖLDI TŐKEBEFEKTETÉSEK ALAKULÁSA.....</b>	<b>44</b>
III.1. MAGYARORSZÁG REGIONÁLIS PERSPEKTÍVÁBAN.....	44
III.2.A BERUHÁZÁSOK NEMZETGAZDASÁGI SZINTŰ ALAKULÁSA.....	45
III.3.A KÜLFÖLDI MŰKÖDŐTŐKE BEFEKTETÉSEK, MINT A MAGÁNSZEKTOR ABSZORPCIÓJÁNAK FONTOS FORRÁSA.....	51
III.4. A MAGÁNSZEKTOR ABSZORPCIÓS KAPACITÁSÁNAK VÁRHATÓ ALAKULÁSA.....	57
III.5. A MAGÁNSZEKTOR VÁRHATÓ ABSZORPCIÓS KAPACITÁSÁT BEFOLYÁSOLÓ, A PÁLYÁZATOK MEGVALÓSÍTÁSA SORÁN FELLÉPŐ TÉNYEZŐK.....	62
III.6. A MAGÁNFORRÁSOK ÉS AZ EU-S TÁMOGATÁSOK KÖZÖTTI KAPCSOLAT ÉRTÉKELÉSE.....	66
<b>IV FEJEZET. AZ ABSZORPCIÓS KÉPESSÉG NÖVELÉSÉNEK BÜROKRATIKUS KORLÁTAI.....</b>	<b>69</b>
IV. 1. AZ EU TÁMOGATÁSOK FELHASZNÁLÁSA SORÁN ZAJLÓ DÖNTÉSI FOLYAMAT ABSZORPCIÓ GYORSASÁGÁT ÉS MÉRTÉKÉT BEFOLYÁSOLÓ EGYES ELEMEIRŐL.....	69
IV. 1. AZ EU TÁMOGATÁSOK FELHASZNÁLÁSA SORÁN ZAJLÓ DÖNTÉSI FOLYAMAT ABSZORPCIÓ GYORSASÁGÁT ÉS MÉRTÉKÉT BEFOLYÁSOLÓ EGYES ELEMEIRŐL.....	69
<b>V. GAZDASÁGPOLITIKAI AJÁNLÁSOK AZ ABSZORPCIÓS KÉPESSÉG NÖVELÉSE ÉRDEKÉBEN.....</b>	<b>77</b>
<b>IRODALOMJEGYZÉK.....</b>	<b>80</b>
<b>MELLÉKLET: TÁBLÁZATOK AZ I. FEJEZETHEZ.....</b>	<b>83</b>
<b>2. MELLÉKLET: TÖBBLET-KOFINANSZÍROZÁST IGÉNYLŐ ÁLLAMI FUNKCIÓK.....</b>	<b>91</b>

## **Bevezetés**

A tanulmány tág témája az uniós támogatások abszorpciója Magyarországon, ezen belül pedig részletesebben elemez három kérdéskört: a támogatások és a magyar államháztartás kölcsönhatását, a magánerőforrások bevonásának lehetőségeit és az abszorpciót meghatározó szervezeti kérdéseket.

Bár az előcsatlakozási alapok kapcsán már vannak gyakorlati tapasztalatai is az országnak, a strukturális és kohéziós alapok felhasználása még épp csak elkezdődött. Emiatt az adott témában a tanulmány arra törekszik, hogy a támogatások felhasználásának, hatásainak elméleti irodalma, valamint a nemzetközi tapasztalatok alapján rámutasson olyan várható gazdasági folyamatokra, olyan magyar intézményi jellemzőkre, valamint fontos gazdaságpolitikai kérdésekre, melyek meghatározó jelentőségűek lehetnek a támogatások felhasználásának hatékonyságában. Emellett az eltelt igen rövid idő is szolgál már néhány olyan gyakorlati tapasztalattal, amit érdemes felismerni.

Több olyan abszorpcióval kapcsolatos terület is van, ami nem kerül részletes elemzésre a tanulmányban. Ilyen kérdések a támogatások felhasználásához kialakított fejlesztési tervekkel kapcsolatos szempontok, a támogatások hosszú távú makroökonómiai hatásait meghatározó faktorok, illetve a támogatások közép- és hosszú távú hatásainak számszerűsítési nehézségei. Az unió által készített, a regionális politikát értékelő tanulmányok alapján úgy tűnhet, hogy a támogatások abszorpciójának kérdésköre nem egyéb, mint az a kérdés, hogy a támogatási keretből mennyit költ el egy adott ország. E megközelítés alapján a tanulmányban részletesen nem elemzett makroökonómiai, hosszabb távú kérdések eleve nem is tartoznának a tanulmány fókuszába. Látszik tehát, hogy érdemes definiálni, mit is jelentenek a támogatásokkal kapcsolatos abszorpciós problémák. A következő rövid elméleti bevezető erre szolgál. Az elméleti bevezető a fontosabb fogalmakat olyan szemszögből mutatja be, ami a magyar abszorpciós elemzés szempontjából releváns, ezért nem törekszik a teljességre.

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 a hazai költségvetés és az Európai Uniótól származó források kapcsolatát elemzi. Áttekinti, hogy milyen körben és területeken szükséges kofinanszírozás biztosítása az EU-s források hatékony felhasználása érdekében, milyen területeken kell hazai forrásokkal kiegészíteni a beáramló forrásokat, hol lesz szükség addicionális nemzeti források biztosítására a kofinanszírozás révén lekötött területeken. A tanulmány harmadik fejezet 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 negyedik fejezet értékeli az empirikus tapasztalatok, a tanulmány megírása során lefolytatott interjúk és megbeszélések eredményeképpen felgyülemlett tapasztalatokat az abszorpció adminisztratív, bürokratikus korlátait illetően. A fejezet figyelme elsősorban a jelenlegi támogatás-felhasználási rendszer értékelésére, az anomáliák bemutatására terjed ki.

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 árarány-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 finanszírozhatók 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 többletteleher 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 töredezett 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 lehetőségköltégei 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.
  - o Információs aszimmetriák, melyek szinte bármely gyakorlati támogatással kapcsolatos helyzetben megjelennek.
  - o 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.

Érdemes röviden kitérni arra is, hogy milyen arány-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 kifejti 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 félrevezetőek 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 szembetűnő.

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 kiéleződése kísérte, nem csak a kohéziós országokban. 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 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 Magyarország kilencvenes évekbeli fejlődéséhez.

Az országos szintű konvergencia folyamataihoz képest a régiók jövedelmi egyenlőtlenségeinek alakulását elemezve a regionális politikák kevésbé mondhatóak sikeresnek. Néhány kiugró helyi sikertörténetről és kudarctól eltekintve és a gazdasági ciklusok hatásait kiszűrve nagyjából hasonló az egyes régiók hosszú távú növekedési üteme az unióon 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.

Érdemes 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 hozzá<sup>1</sup>. 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

---

<sup>1</sup> 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](http://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 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.

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 Írorszáiban 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%-ot<sup>2</sup>.

A Strukturális Alapok elosztásának céljai közül Írorszáiban 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) Írorszáiban 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 Írorszáiban 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

---

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



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 Írországbán.

Jól látszik, hogy a fejlesztéspolitika prioritásai az ország legfontosabb makrogazdasági problémáinak kezelését tüzték 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 abszorpciós 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. Írországbán 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 adicionalitás 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 hatásaik 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 hatásaik nagyok voltak. (Barry [2003]) A közvetett hatások közé tartozik a közszféra 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 abszorpciós tapasztalatairól. A számos siker mellett itt most inkább a felsorolt hiányosságokat emeljük ki, melyek tanulságokkal szolgálhatnak Magyarországnak 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 hagy 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 átcúszott 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 magánereforrások 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 magánereforrások a tervezett 95%-át tették ki. A tudományos infrastruktúrát célzó operatív programban volt a magánereforrások bevonása a legkevésbé 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 magánerőforrások bevonása sikeres volt, leginkább a gazdasági infrastruktúra fejlesztésében, ahol a magánerőforrás 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 abszorpciós 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

szemétkezelésben, 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 magánereforrások 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 magánereforrások bevonására való törekvés és az innovatív finanszírozási megoldások alkalmazása a tervek szerint a 2000-2006-os időszakban is jellemző lesz.

### **I. 2. 3. Adminisztratív abszorpciós kapacitás**

Chenery és Strout [1966] fejlődő országokkal kapcsolatos empirikus elemzése 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 fejlettnak 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 kitűzött 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 uniós 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 uniós 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 magán erőforrások 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 makroökonómiai 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 abszorpciós 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 törekszenek 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 kiszoríthatja 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. (Agoloskoufis [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 hazai költségvetés és az abszorpció

A 2004 májusi csatlakozásunk óta az Európai Unióból az alábbi transzferek érkeznek, illetve az alábbi fejlesztési források állnak rendelkezésre<sup>3</sup>:

### Agrártámogatások

- közvetlen termelői támogatások<sup>4</sup>
- agrárpiaci támogatások<sup>5</sup>
- vidékfejlesztési támogatások

### Strukturális támogatások

- Strukturális Alapok
  - o A Nemzeti Fejlesztési Terv Operatív Programjai<sup>6</sup>
  - o Közösségi Kezdeményezések (INTERREG, EQUAL)
- Kohéziós Alap<sup>7</sup>

### Belső politikák

- Shengeni Alap<sup>8</sup>
- Átmeneti támogatás<sup>9</sup>
- ún. meglévő politikák (pl. 6. kutatás-fejlesztési keretprogram, Youth, Leonardo programok)<sup>10</sup>

### Előcsatlakozási támogatások

- PHARE
- ISPA
- SAPARD

### Költségvetési kompenzáció

---

<sup>3</sup> Forrás: Pénzügyi Szemle

<sup>4</sup> Terület-alapú, illetve tenyésztett állatok után járó támogatások.

<sup>5</sup> Döntően 3. országba irányuló export- és intervenciók támogatások.

<sup>6</sup> Jellemzően pályázati úton, az 5 operatív program (OP - Humán erőforrás-fejlesztési OP, Gazdasági Versenyképesség OP, Környezetvédelem és Infrastruktúra OP, Agrár- és Vidékfejlesztési OP, Regionális OP) keretében nyújtott főképp beruházási és humán erőforrás-fejlesztési támogatások.

<sup>7</sup> Egyedi közlekedési és környezetvédelmi nagyprojektekre (pl. vasút-rehabilitáció, útépités, szennyvíztisztító építése) nyújtott támogatások.

<sup>8</sup> Az Unió külső határaihoz kapcsolódó határfogalom-ellenőrzési és határőrizeti fejlesztések támogatása.

<sup>9</sup> A PHARE előcsatlakozási alap céljaihoz hasonló intézményfejlesztésre igénybe vehető támogatások.

<sup>10</sup> A fenti támogatásoktól eltérően nem „országokra allokált”, hanem közvetlenül az Európai Bizottsághoz benyújtott pályázatok alapján, számos eltérő célra igénybe vehető támogatások.

A felsorolt források közül elsősorban a strukturális támogatások azok, melyekhez komoly társfinanszírozási összegekre van szükség.

## **II. 1. A kofinanszírozáshoz szükséges hazai társforrások biztosítása<sup>11</sup>**

Pénzügyminisztériumi interjúnk során az interjúalanyok állították, hogy a nyertes pályázatokra kifizetendő támogatások biztosítására az előfinanszírozás be van tervezve a költségvetésbe, az nem fordulhat elő, hogy az alapokból érkező pénz mellé megkövetelt kofinanszírozáshoz költségvetési forrás ne álljon rendelkezésre.

Elhangzott, hogy a 2005-ös költségvetés összeállításánál az egyik legfontosabb szempont volt az EU-s pénzek társfinanszírozásának biztosítása – a 2005. évi költségvetés tervezésekor egyfajta „zéró bázis” szemléletben a minisztériumoknak meghatározott prioritássorrend szerint pályázniuk kellett a fejezeti kezelésű célleírányzatokra, amelyek között első helyen szerepeltek az EU-s pénzek társ- ill. előfinanszírozásához szükséges célleírányzatok. Interjúalanyaink elmondása szerint a kofinanszírozáshoz szükséges előírányzatok külön fejezetben szerepeltetésének értelme az, hogy lehetővé válik azok átcsoportosítása az operatív programok között. Ez is alátámasztja, hogy az alapok pénzeihez az elő- illetve társfinanszírozás biztosítása a magyar költségvetésben nem lesz probléma.

A szükséges hazai társösszegek biztosításával kapcsolatban interjúalanyaink a következő fő megállapításokat tették:

- Amennyiben ugyanolyan fejlesztési előírányzat jelenne meg az EU-s programok társfinanszírozásaként illetve szakminisztériumoknál úgy, hogy ezek együttes finanszírozása nem lehetséges, akkor a szakminisztériumi finanszírozást halasztják el, bár ezzel a „rendes” helyükről vonják el a pénzt.
- Ezzel kapcsolatban elmondták, hogy jelen helyzet szerint párhuzamos fejlesztési csatorna-rendszer érzékelhető, melyben szeparálva vannak az EU-s és a nem EU-s célokat

---

<sup>11</sup> Ez a bekezdés a Pénzügyminisztériumban folytatott interjú alapszik

támogató fejlesztési források. Szervezetileg az EU-s pénzek elő- és kofinanszírozásához szükséges előirányzatok az NFH alá tartoznak, míg a nem EU-s források az ágazati minisztériumok célelőirányzataiként szerepelnek, hasonlóan az eddigi gyakorlathoz. A szeparáció egyik céljának azt jelölték meg, hogy ne legyen verseny azonos célok esetén a jóval bonyolultabban pályázható EU-s és az egyszerűbben igénybe vehető magyar források között. Ennek ellenére nem tartották elképzelhetetlennek, hogy amennyiben elfogynak az EU-s források, hazai (és könnyebben pályázható) források nyílnak meg ugyanazon célokra.

- A pályázatok bonyolultsága kapcsán azt érzékelték, hogy a PHARE és SAPARD előcsatlakozási alapoknál az Unió mind pályázati mind intézményi szempontból szándékosan bonyolultabb rendszer kiépítését és fenntartását várta el, mint a strukturális és kohéziós alapoknál. Tette mindezt tanítási cézzal.
- Ami az abszorpció intézményi korlátait illeti: szerintük a strukturális és kohéziós keretek lehívásának sikere elsősorban a pozitívan elbírálni beérkező pályázatok számától függ, kevésbé a kiszolgáló intézményrendszer hatékonyságától: elképzelhető lesz, sőt biztosan elő fog fordulni, hogy a 2006-ban nyertes projektekre kifizetett pénzek között lesznek 2004-ben, 2005-ben és 2006-ban benyújtott pályázatokhoz kapcsolódók is, amelyek persze más-más, a benyújtás éve szerinti keretösszegekhez tartoznak. Természetesen az intézményrendszer szerepe is fontos (lásd M+2 határ, mely szerint a támogatást két éven belül fel kell használni). Ennek kapcsán is említendő, hogy fontos az EU-s jogszabályok értelmező átolvasása; hogy tisztában legyünk, mi mire vonatkozik.

Az NFT nyomán a költségvetésbe állított pénzüsszegek tervezése az egyes szakminisztériumok előzetes becslése alapján folyt: a becslés eljutott az NFH-hoz majd onnan a PM-be. Felvetődik annak a lehetősége, hogy esetleg a szükségesnél jóval nagyobb összegek lesznek lekötve az egyes EU-s célelőirányzatokban, kizorítva ezáltal sok egyéb mást a költségvetésből, hiszen a költségvetési tervezésnek két része van: meg kell tervezni a kötelezettségvállalásokat, és a tényleges kifizetéseket. A magyar költségvetés egy évben gondolkodik, pénzforgalmi szemléletű. Annyi kötelezettséget lehet bele betervezni, amennyi forrás be van tervezve. Eddig a betervezett összegek rendszerint a pénzmaradványokat gyarapították. A kifizetési ütem egyébként a szerződéskötés előtt nehezen előrejelezhető, csak

becsléseket lehet adni. A szerződéskötés után kialakításra kerül valamilyen ütemterv. Ráadásul arra is figyelemmel kell lenni, hogy nem elég a minimális társfinanszírozással tervezni, többel kell tervezni. Ez az ún. overbooking (túltervezés) elterjedt gyakorlat más országokban, melynek értelmében a kereteket 120%-ig kell feltölteni.

- A társfinanszírozásra beállított források mellett a költségvetésben meg fog maradni az a kis szokásos mozgástér, ahol a források elosztása politikai prioritások mentén történik.
- A pénzmaradványok kérdése mellett az egyik legfontosabb kérdés, hogy jól tervezték-e a keretösszegek megállapításának alapjául szolgáló alapidokumentumokat (NFT): jó-e a programok elosztása és súlyozása. Például gazdaságpolitikai és fejlesztéspolitikai szempontból jó-e, hogy a legnagyobb OP a HEFOP?

## **II. 2. A kofinanszírozáshoz szükséges keretösszegek és az államháztartás fejlesztési kiadásainak szerkezeti összehasonlítása**

Fontos kérdés az abszorpció kapcsán, hogy az így szükségesség váló társfinanszírozási kényszer mennyire rendezi át a költségvetés fejlesztési kiadásainak struktúráját, lesznek-e olyan területek, amelyeknél a keretösszegek maximális felhasználásához szükséges hazai társösszegek biztosítása lényegesen szűkíti a tisztán hazai forrásból finanszírozott fejlesztések lehetőségét.

Ennek vizsgálatához az EU-s támogatásokhoz szükséges társfinanszírozásnak és az államháztartás fejlesztési kiadásainak COFOG kódok szerinti bontását hasonlítottuk össze.

A 2005-ös költségvetési törvény az államháztartás kiadásait 44 COFOG kód szerinti funkcionális osztályba sorolja. A strukturális támogatások közé tartozó Kohéziós Alap-projektek és a Strukturális Alapok támogatásaira épülő operatív programok intézkedései által kijelölt fejlesztésre fordítható keretösszegek pedig 20 COFOG kód szerinti osztályba sorolhatók. Ezt szemlélteti az II/1-es és a II/2-es táblázat, melyekben a következő fő adatokat tüntettük fel:

- Az Európai Uniótól érkező strukturális támogatások (maximális) keretösszege millió euróban, 1999-es áron,
- Az ezekhez szükséges állami (központi és helyi) társfinanszírozás maximális összege szintén millió euróban, 1999-es áron és
- és az 1997-2003 közötti államháztartási, felhalmozási jellegű kiadások

A két táblázat abban különbözik, hogy míg a II/1-esben csupán a Strukturális Alapok keretösszegei és a hozzájuk szükséges társfinanszírozás van feltüntetve, addig a II/2-esben a Kohéziós Alapból származó támogatás is és a hozzájuk tartozó hazai állami kofinanszírozási összegek is.

Az adatok megbízhatóságáról: a táblázatban feltüntetett adatok informatív mivoltával kapcsolatban két problémát kell megemlíteni.

Egyrészt a Kohéziós Alaphoz köthető összegekről nem tudtuk egyértelműen megállapítani, hogy mikori euróban lettek megadva. Ez azonban következtetéseinket feltehetőleg érdemben nem befolyásolja, ugyanis az 1999-es és 2004-es euró-árszint között legfeljebb 10 % nominális értékbeli eltérés lehet.

Másrészt a táblázatban látható magyar államháztartási adatok elsősorban az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. Rendelet által fejlesztési és felhalmozási célúként megjelölt kiadásokat tartalmazza, míg az EU által a Strukturális Alapok támogatásánál használt definíciójának szigorúan megfelelő meghatározás ennél bizonyos tekintetben bővebb, bizonyos tekintetben szűkebb lenne (pl. tartalmazna működési célú kiadást is.)

Ennek ellenére úgy véljük, hogy a ténylegestől nagyságrenddel való eltérésnek kicsi az esélye, ezért a következő következtetések levonhatók.

A II/1. táblázat alapján – azaz csupán a Strukturális Alapok keretösszegeit és az azokhoz szükséges hazai társforrásokat figyelembe véve – a 2004-2006-os években felmerülő maximális kofinanszírozási szükséglet az államháztartás 1997-2003 között fejlesztésre fordított éves átlagos



kiadásainak háromszorosának<sup>12</sup> 9,5 %-át teszi ki (8-as oszlop). Amennyiben a Kohéziós Alapokat is figyelembe vesszük, az arány már 18,1 % (II/2. táblázat, 11-es oszlop). Ezek az arányok azt mutatják, hogy jelentős fejlesztési források maradnak a magyar államháztartásban az EU-s támogatások kofinanszírozása mellett is. (Megjegyezzük, hogy ezt az Unió el is várta, amit alátámasztandó megfelelő addicionalitási táblák kerültek kiküldésre Brüsszelbe.). Jól illusztrálja ezt a 2005-ös költségvetési törvény melléklete szerint a központi költségvetés főbb fejlesztési célokat szolgáló, uniós forrást nem tartalmazó kiadási előirányzatainak 400 971,4 millió Ft-os – folyó áron 1 636,6 millió eurós, az önkormányzatok 162 221,4 millió Ft-os – folyó áron 662,1 millió eurós), azaz összesen 2 298,7 millió eurós összege (245 HUF/EUR árfolyamon).

Mivel a különböző állami (COFOG) funkciók esetében az Unióból jövő strukturális és kohéziós támogatások által kívánt hazai hozzájárulások aránya ettől eltér, a kofinanszírozás valamelyest módosítja az államháztartás fejlesztési kiadásainak csatlakozás előtti szerkezetét. A következő funkciók esetében haladja meg jelentősen a kofinanszírozási szükséglet az összes támogatásra jellemző 18,1 %-ot.

---

<sup>12</sup> Bár a 2004-es esztendő Uniós tagságunk szempontjából „csonka” év volt, a 2004-2006-ra tervezett kiadásokat mégis az államháztartás éves átlagos fejlesztési kiadásainak háromszorosával vetettük össze, a költségvetés éves ciklikusságára tekintettel.

Strukturális Alapok maximális kofinanszírozási igénye (2004-06) és az államháztartás fejlesztési kiadásai (1997-2003) COFOG kódok szerinti bontásában

Funkció	Strukturális alapok (1)	Központi támogatás Strukturális alapokhoz (2)	Helyi támogatás Strukturális alapokhoz (3)	Maximális kofinansz. szükséglet összesen (4)=(2)+(3)	Áht éves átlaga 1997-2003 (5)	Áht átlaga 3-szor (6)=3x(5)	(7)=(6)-(4)	(8)=(4)/(6)
F01.e Műszaki fejlesztés	29,7	9,9	0,0	9,9	5,1	15,3	5,4	64,7%
F01.f Egyéb általános közösségi szolgáltatások	62,1	20,0	0,7	20,7	22,2	66,7	46,0	31,1%
F04.a Iskolai előkészítés és alapfokú oktatás	140,3	46,8	0,0	46,8	54,1	162,4	115,6	28,8%
F04.b Középfokú oktatás	104,2	24,8	9,9	34,7	39,3	118,0	88,3	29,4%
F04.c Felsőfokú oktatás	53,0	17,7	0,0	17,7	121,2	363,7	346,1	4,9%
F04.d Egyéb oktatás	95,0	31,7	0,0	31,7	55,8	167,3	185,6	18,9%
F05.a Kormányzati tevékenységek és szolgáltatások	62,1	17,8	2,9	20,7	114,4	343,3	322,6	6,0%
F05.d Közegészségügyi tevékenységek és szolgáltatások	16,2	4,7	0,8	5,4	4,5	13,4	8,0	40,3%
F06.g Szociális és jóléti intézményi szolgáltatások	77,1	24,4	1,3	25,7	46,8	140,3	114,5	18,3%
F07 Lakásnyelk, települési és közösségi tevékenységek és szolgáltatások	82,1	19,8	7,6	27,4	300,0	900,0	872,6	3,0%
F09 Tüzelő- és üzemanyag, valamint energiaellátási feladatok	30,7	6,1	4,1	10,2	1,0	2,9	-7,3	352,4%
F10 Mező-, erdő-, hal- és vadgazdálkodás	189,1	63,0	0,0	63,0	196,4	589,1	526,0	10,7%
F11 Bányászat és ipar	44,1	14,7	0,0	14,7	85,0	255,0	240,3	5,8%
F12.a Közüti közlekedési tevékenységek	131,7	35,1	8,8	43,9	450,5	1351,6	1307,7	3,2%
F12.c Tavközlés	24,7	8,2	0,0	8,2	26,8	80,3	72,1	10,3%
F13.a Többcélú fejlesztési témák tevékenységei és szolgáltatások	419,1	129,7	10,0	139,7	70,1	210,2	70,5	66,5%
F13.b Egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások	82,1	29,4	3,8	33,1	173,4	520,3	487,2	6,4%
F14 Környezetvédelem	110,9	31,1	5,9	37,0	305,1	915,3	878,4	4,0%
F16 A főcsoportokba nem sorolható tételek	11,1	3,3	0,4	3,7	23,7	71,0	67,3	5,2%
<b>Összesen</b>	<b>1765,4</b>	<b>538,2</b>	<b>56,0</b>	<b>594,3</b>	<b>2095,4</b>	<b>6286,2</b>	<b>5691,9</b>	<b>9,5%</b>

## II/1. TÁBLÁZAT

## FORRÁS:

- Strukturális alapok: NFH munkaanyagok, programkiegészítő dokumentumok (a adatok millió euróban 1999-es árakon)

- Magyar államháztartási kiadások: zárszámadási törvények, NFH munkaanyagok (a adatok millió euróban 1999-es árakon, 252,8 HUF / EUR ártolyamon)

A Strukturális Alapok ÉS a Kohéziós Alapból támogatott projektek kofinanszírozási igénye együttesen (2004-06) és az államháztartás fejlesztési kiadásai (1997-2003) COFOG kódok szerinti bontásban

Funkció	Ebből				Központi támogatás Strukturális alapokhoz (4)	Helyi támogatás Strukturális alapokhoz (5)	Max állami hozzájárulás kohéziós projektekhez (6)	Maximális kofinansz. szükséglet összesen (7)=(4)+(5)+(6)	Áht éves átlaga 1997-2003 (8)	Áht átlaga 3-szor (9)=3x(8)	(10)=(9)-(7)	(11)=(7)/(9)
	Összes EU támogatás (1)=(2)+(3)	Strukturális alapok (2)	Kohéziós alap (3)									
F01.e Műszaki fejlesztés	29,7	29,7		9,9	0,0		5,1	15,3	5,4	64,7%		
F01.f Egyéb általános közszolgálatok	62,1	62,1		20,0	0,7		22,2	66,7	46,0	81,1%		
F04.a Iskolai előkészítés és alapfokú oktatás	140,3	140,3		46,8	0,0		46,8	162,4	115,6	28,8%		
F04.b Középfokú oktatás	104,2	104,2		24,8	9,9		34,7	118,0	88,3	29,4%		
F04.c Felsőfokú oktatás	53,0	53,0		17,7	0,0		17,7	363,7	346,1	4,9%		
F04.d Egyéb oktatás	95,0	95,0		31,7	0,0		31,7	167,3	135,6	18,9%		
F05.a Kormányzati tevékenységek és szolgáltatások	62,1	62,1		17,8	2,9		20,7	343,3	322,6	6,0%		
F05.d Közegészségügyi tevékenységek és szolgáltatások	16,2	16,2		4,7	0,8		5,4	13,4	8,0	40,3%		
F06.g Szociális és jóléti intézményi szolgáltatások	77,1	77,1		24,4	1,3		25,7	140,3	114,5	18,3%		
F07 Lakásügyek, települési és közlekedési tevékenységek és szol	82,1	82,1		19,8	7,6		27,4	900,0	872,6	3,0%		
F09 Türelő- és üzemanyag, valamint energia ellátási feladatok	30,7	30,7		6,1	4,1		10,2	2,9	-7,3	352,4%		
F10 Mező-, erdő-, hal- és vadgazdálkodás	189,1	189,1		63,0	0,0		63,0	589,1	526,0	10,7%		
F11 Bányászat és ipar	44,1	44,1		14,7	0,0		14,7	250,0	240,3	5,8%		
F12.a Közmű közlekedési tevékenységek	429,1	429,1		35,1	8,8		204,0	1351,6	1147,6	15,1%		
F12.b Vasúti közlekedés	107,3	107,3		107,3			57,7	418,2	360,5	13,8%		
F12.c Távközlés	39,7	39,7		8,2	0,0		23,2	80,3	57,1	28,9%		
F13.a Többcélú fejlesztési témák tevékenységei és szolgáltatás	419,1	419,1		129,7	10,0		139,7	210,2	70,5	66,5%		
F13.b Egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások	82,1	82,1		29,4	3,8		33,1	520,3	487,2	6,4%		
F14 Környezetvédelem	507,8	507,8		31,1	5,9		421,7	915,3	493,6	46,1%		
F16 A ficsopontokba nem sorolható tétel	11,1	11,1		3,3	0,4		3,7	71,0	67,3	5,2%		
<b>Összesen</b>	<b>2582,0</b>	<b>1765,4</b>	<b>816,6</b>	<b>538,2</b>	<b>56,0</b>	<b>617,6</b>	<b>1211,8</b>	<b>2234,8</b>	<b>6704,4</b>	<b>5492,5</b>	<b>18,1%</b>	

## II/2. TÁBLÁZAT

## FORRÁS:

- Strukturális alapok: NPH munkaanyagok, programkiegészítő dokumentumok (adatok millió euróban 1999-es áron)

- Kohéziós alap: Kohéziós Alap Keresetstratégia (adatok millió euróban)

- Magyar államháztartási kiadások: zárszármadási törvények, NPH munkaanyagok (adatok millió euróban 1999-es áron, 252,8 HUF/EUR árfolyamon)

### III. A magánszektor abszorpciós képessége : a beruházások és a közvetlen külföldi tőkebefektetések alakulása

#### III.1. Magyarország regionális perspektívában

A beruházások és a külföldi működőtőke befektetések (FDI) intenzitás közép-európai összevetésben azt mutatja, hogy a beruházási ráták jelentősen eltérnek az újonnan csatlakozott államok között. A cseh és a szlovák mutatók rendre magasabbak, mint a magyar és a lengyel adatok. Az utóbbi öt év átlagát tekintve azonban a leggyorsabban a magyar beruházási volumen nőtt. A beruházások befektető eredetét kimutató összetételét tekintve – Lengyelország kivételével – jelentős, az EU-15 átlagos értékével megegyező a közvetlen külföldi tőkebefektetések (FDI) bruttó állóeszköz-felhalmozásból való átlagos éves részesedése. A négy ország a tőkevonzás más és más szakaszában van. Magyarországon már kevésbé jelentősek a privatizációhoz köthető beruházások, inkább az addicionális FDI (visszaforgatott profit, vállalaton belüli hitelek) a meghatározóak. Lengyelországban és Csehországban változatlanul akadnak jelentősebb privatizációs értékesítések, Szlovákia pedig csak 2000-től került fel igazán a befektetési térképre, és így a többi országhoz képest jelentősebbek a privatizációhoz köthető, illetve a munkaerő-intenzív zöldmezős beruházások.

Az egyszeri, beáramlást növelő tényezők (elsősorban a külföldiek számára történő privatizáció, az olcsó munkaerőt használó, exportra termelő feldolgozóipari beruházások) lecsengésével egyfajta nivellálódás jellemzi a két, legmagasabb egy főre eső FDI-állománnyal rendelkező országot, Csehországot és Magyarországot: éves szinten, nagyobb privatizációs ügylet nélkül, átlagosan 2,5 – 3 milliárd Euró befektetés realizálódik.

#### A beruházások és a közvetlen külföldi tőkebefektetések legfőbb jellemzői 2003-ban Magyarországon és a többi visegrádi államban

	Csehország	Lengyelország	Magyarország	Szlovákia	EU-15
GDP/fő, 2003, PPP (USD)	13971	10460	12389	10933	23066
GFCF a GDP %-ában (2002)	33,6	20,8	26,1	26,7	20,9
A GFCF átlagos éves volumennövekedése (1998-2002)	0,7	-1,5	3,5	-4,4	0,3
FDI állomány/GDP (2003, %)	48,0	24,9	51,8	31,5	32,8
Átlagos éves FDI-beáramlás, 1998-2003, milliárd USD	5,3	6,2	3,2	1,6	...
FDI/GFCF, éves átlag 1998-2003 (%)	26,3	15,9	25,4	24,6	23,9

Forrás: OECD, FDI-adatok: UNCTAD

### III.2.A beruházások nemzetgazdasági szintű alakulása

A nemzetgazdasági beruházások volumene 2000-2003 között összesen 14,1%-kal növekedett. A 2001-es megtorpanást hozott a korábbi dinamikához képest, 2002-ben ismét erőteljesebben bővültek a beruházások, majd 2003 újabb visszaesést hozott a növekedési ütemben. A nemzetgazdasági állóeszköz-felhalmozási ráta a vizsgált időszak során stabilitást mutat, egyedül a 2003. év relatív csökkenése lóg ki; ugyanakkor a beruházási ráta fokozatosan csökkent, évenként 2-3 tized százalékponttal.

Az adatok arra utalnak, hogy míg 2001-ben a gazdasági növekedés lassulását kísérte a beruházások csökkenése, addig 2003-ban a GDP növekedési üteménél lassabban nőttek a felhalmozási célú kiadások. Ennek oka volt egyrészt a vállalatok beruházásainak elhalasztása 2003 első felében (részben a kedvezőtlen külgazdasági feltételek miatt), másrészt a lakossági fogyasztás erőteljes bővülése. 2004 első felében a beruházások igen jelentősen, 13,5%-kal nőttek az előző év azonos időszakához képest.

Ennek oka a feldolgozóipari beruházások kiemelkedő dinamikáján túl az ingatlanfejlesztések és az útépítés lendületében keresendő. Az év második felében és 2005-ben várhatóan a 2004 elején tapasztaltnál mérsékeltebb ütemben bővülnek majd a beruházások, melyek húzóereje a feldolgozóiparon túl továbbra is az építőipar. Az állami szektor kényszerű takarékosága ugyanakkor a közösségi szférában mérsékeltebb beruházás-növekedést eredményez. Összességében azonban 2003 a fogyasztás vezérelte gazdasági növekedéshez képest 2004-ben ismét a beruházási tevékenység és az export a gazdaság motorja.

#### BRUTTÓ ÁLLÓESZKÖZ-FELHASZNÁLÁS ÉS BERUHÁZÁS

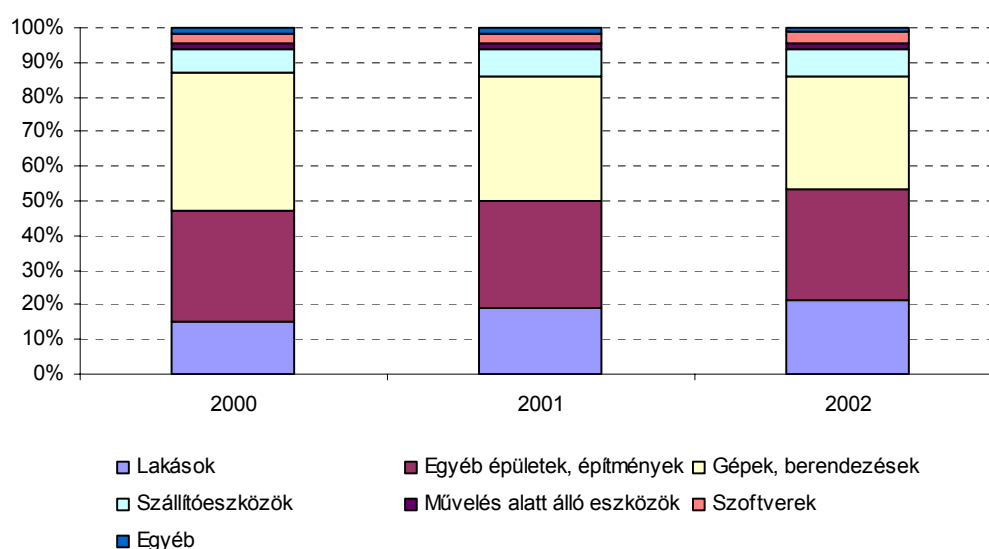
	folyó áron, milliárd Ft		GDP százalékában		Beruházások volumenindexe (előző év=100)	Beruházások volumenindexe (2000=100)
	Bruttó állóeszköz- felhasználás	Beruházás	Bruttó állóeszköz- felhasználás	Beruházás		
2000	3099,1	2845,	23,5	21,6	107,4	100
2001	3493,	3158,	23,5	21,3	103,5	103,5
2002	3916,9	3525,6	23,4	21,1	107,8	111,6
2003	4141,3	3 679,6	22,3	19,8	102,2	114,1

Forrás: KSH

Az állóeszköz-felhalmozáson belül eltolódás figyelhető meg a lakások és egyéb épületek, építmények javára. Ezek súlya 2002 óta fokozatosan 50% fölé emelkedett, nem kis mértékben az állami lakástámogatási rendszer és az infrastruktúrába történő beruházások következtében. Ugyanakkor a gépek, berendezések relatív súlya visszaesett 30% körüli szintre, miközben az egyéb termelő célú eszközök felhalmozáson belül elfoglalt súlya nem változott. Összességében hangsúlyeltolódás következett be a termelő célú felhalmozástól az ingatlanok felé, ami a gazdaság növekedése szempontjából kedvezőtlen, mert az ingatlanépítés erőforrásokat von el a termelő célú beruházások felől, ráadásul jelenleg bizonytalan, hogy az ingatlanpiac felfutása mennyiben buborék jellegű és mennyire fundamentális tényezők (jövedelem konvergencia, növekvő kereslet az egységes piacon, árak növekedése) által vezérelt és hosszabb távon miként alakul majd a szektor megtérülési rátája.

Az EU-15 átlagához történő gazdasági felzárkózás kizárólag úgy valósulhat meg, ha a gazdaság erőforrásai relatíve nagyobb hányadát fordítja a termelő kapacitások bővítésére. Az utóbbi években ennek éppen az ellenkezője volt tapasztalható. A gazdaságpolitika számára a következő évek fontos feladata, hogy egyrészt ösztönözze a hazai megtakarítások termelő beruházásokba történő fektetését, másrészt a hazai forráshiány enyhítése érdekében serkentse a működő-tőke beáramlását.

#### GRAFIKON. A BRUTTÓ ÁLLÓESZKÖZ-FELHALMOZÁS ANYAGI-MŰSZAKI ÖSSZETÉTELE



Forrás: KSH

**A beruházások ágazati megoszlása**

A legtöbbet beruházó nemzetgazdasági ágak a feldolgozóipar, a szállítás, raktározás, posta és távközlés, valamint az ingatlanügyletek és gazdasági szolgáltatás: 2003-ban e három szektor tette ki a nemzetgazdasági beruházások 63,1%-át. Míg a feldolgozóipari beruházások 2002-ben visszaestek az előző évihez képest, és csak 2003-ban indultak ismét növekedésnek, addig az ingatlanokkal és gazdasági szolgáltatásokkal kapcsolatos tevékenységek beruházásai töretlenül növekedtek, melynek következtében 2002 óta ebben az ágazatban történik a legtöbb beruházás.

**NEMZETGAZDASÁGI BERUHÁZÁSOK TELJESÍTMÉNYÉRTÉKE ÉS RÉSZESEDÉSE ÁGAZATI BONTÁSBAN\***

Nemzetgazdasági ág	2001	2002	2003	Részesedés 2003-ban
<b>Mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat</b>	93,3	194,8	227,6	<b>6,2%</b>
<b>Bányászat</b>	5,8	8,3	5,7	<b>0,2%</b>
<b>Feldolgozóipar</b>	799,5	727,1	816,3	<b>22,2%</b>
<b>Villamosenergia-, gáz-, gőz-, vízellátás</b>	178,4	199,5	219,1	<b>6,0%</b>
<b>Építőipar</b>	71,9	78,5	75,4	<b>2,0%</b>
<b>Kereskedelem, javítás</b>	227,4	255,3	267,5	<b>7,3%</b>
<b>Szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás</b>	33,8	40,7	37,2	<b>1,0%</b>
<b>Szállítás, raktározás, posta, távközlés</b>	454,5	551,1	490,7	<b>13,3%</b>
<b>Pénzügyi közvetítés</b>	45,8	40,8	49,9	<b>1,4%</b>
<b>Ingatlanügyletek, gazdasági szolgáltatás</b>	771,7	871,3	1 013,8	<b>27,6%</b>
<b>Közigazgatás, védelem; kötelező társadalombiztosítás</b>	159,4	219,9	170,2	<b>4,6%</b>
<b>Oktatás</b>	70,5	87,3	81,7	<b>2,2%</b>
<b>Egészségügyi, szociális ellátás</b>	54	78,9	73,1	<b>2,0%</b>
<b>Egyéb közösségi, személyi szolgáltatás</b>	155,9	172,1	152,1	<b>4,1%</b>
<b>Összesen</b>	3 122,1	3 525,6	3 679,6	<b>100,0%</b>

\*Az adatok folyó áron, milliárd Ft-ban vannak megadva. Forrás: KSH

Az FDI szempontjából kiemelt célterület, a feldolgozóipar az összes beruházási teljesítmény több, mint 22%-át teszi ki. A feldolgozóiparon belül a legjelentősebb ágazat a villamosgép és -műszer gyártása, ezt követi a járműgyártás, az élelmiszeripar és a vegyipar. Az ipari beruházások mintegy 32-33%-a épület és egyéb építmény létesítésével kapcsolatos, a többi

tárgyi eszköz beszerzése. A legjelentősebb gépberuházó ipari ágazatok a villamos-ipar, a járműgyártás, a vegyipar és az élelmiszeripar. Az üzembe állított tárgyi eszközök eredetüket tekintve a vizsgált időszakban átlag 44-46%-ban hazai, 54-56%-ban pedig importforrásból származnak. Ugyanakkor ezek az értékek nagy szórást mutatnak: a villamos-iparban és a járműgyártásban a beruházott tárgyi eszközök mintegy három negyede importált, ezzel szemben a vegyi anyagok, termékek gyártásában valamint az élelmiszeriparban a hazai forrású tárgyi eszközök vannak enyhe túlsúlyban. Az import magas részaránya a beruházásokon belül érthetővé teszi, hogy a gazdaság fellendülése miatt vezet állandóan az import fokozódásához.

#### BERUHÁZÁSOK TELJESÍTMÉNYÉRTÉKE AZ IPARBAN (FOLYÓ ÁRON, MD. FT)

Megnevezés	2001				2002			
	Összesen	Épület, egyéb építmény	Belföldi gép, berendezés, jármű	Import gép, berendezés, jármű	Összesen	Épület, egyéb építmény	Belföldi gép, berendezés, jármű	Import gép, berendezés, jármű
Bányászat	5,4	0,9	2,2	2,2	7,9	1,5	4,1	1,9
Élelmiszer, ital, dohány gyártása	95,7	24,8	35,8	33,4	109,4	30,5	42,1	34,5
Papírgyártás, kiadói, nyomdai tevékenység	35,7	5,8	11,6	18,2	24,1	4,2	9,6	10,3
Vegyi anyag, termék gyártása	86,3	40,3	40,3	29,1	86,3	22,3	33,2	30,1
Gumi-, műanyag termék gyártása	40,0	10,1	12,9	16,1	41,1	10,8	10,5	19,2
Fémalapanyag, fémfeldolgozási termékek gyártása	50,8	12,1	20,8	17,9	55,4	15,4	21,5	18,7
Gép, berendezés gyártása	32,0	8,4	12,7	10,7	54,2	13,2	14,1	26,4
Villamos gép, műszer gyártása	187,7	64,5	32,2	90,5	123,3	27,9	25,1	70,2
Járműgyártás	122,2	21,5	16,8	83,8	107,1	14,2	18,1	72,2
Feldolgozóipar	754,1	202,8	222,3	326,4	707,1	186,2	209,4	307,3
Villamosenergia-, gáz-, gőz-, vízellátás	176,0	104,6	52,5	18,8	199,2	116,3	64,0	18,8
<b>Ipar</b>	<b>935,6</b>	<b>308,4</b>	<b>277,2</b>	<b>345,5</b>	<b>914,2</b>	<b>304,3</b>	<b>277,4</b>	<b>328,1</b>

Forrás: KSH

#### A beruházások regionális megoszlása

A beruházások regionális szintű alakulásánál érdemes két mutatót is figyelembe venni: regionális beruházási rátát és az egyes régiók összes beruházásból való részesedését. A regionális beruházási ráta önmagában nem jó mutatója a beruházások tényleges alakulásának. A regionális beruházási ráta ugyanis azt mutatja, hogy a legfejlettebb régiókban alacsony a mutató értéke, míg a kevésbé fejlett és sok tekintetben a befektetések szempontjából is halmozottan hátrányos



régiókban (pl. Dél-Dunántúl) a beruházási ráta a legmagasabb, hasonlóan az észak-magyarországihoz.

Ebben két torzításnak lehet szerepe. Egyrészt a régiók közötti sajátos eltérések a GDP szintjében meglévő eltéréseket mutatják: Közép-Magyarország legalacsonyabb mutatója mögött a megtermelt GDP kiugróan magas szintje, míg a dél-dunántúli esetében éppen ennek ellenkezője áll. Ugyanakkor a magas észak-magyarországi beruházási ráta részben a beruházások szerkezetével is magyarázható: ebben a régióban viszonylag jelentős a beruházás-igényes tevékenységek részesedése a GDP-ben (vegyipar, villamosenergia-ipar), amelyek növelik a beruházási rátát.

Ezért érdemes még egy mutatót megvizsgálni, a régiók százalékos részesedését az összes beruházásból. (Ez a mutató is tartalmaz torzításokat, mint például azt, hogy a beruházásokat sokszor azokban a régiókban könyvelik el, ahol a beruházó be van jegyezve: ez részben magyarázza is Közép-Magyarország magas arányát.)

A régiók százalékos részesedése azt mutatja, hogy miközben az elmúlt 5 évben valamelyest csökkent a közép-magyarországi régió részesedése az összes beruházásból, a többi régióé számottevően nem változott, nem volt olyan régió, amely kiugró mértékben növelte volna, vagy elmaradt volna a többihez képest. A beruházások regionális megoszlásából is látszik azonban, hogy a Dél-Dunántúl és Dél-Alföld rendkívül kedvezőtlen helyzetben vannak, mert részesedésük nem éri el a 10%-ot sem, sőt a dél-dunántúli régió esetében enyhén csökkent az elmúlt években. Ugyanakkor az előző mutatóhoz fűzött megjegyzés figyelembevételével is kedvező, hogy kissé növekedett az észak-magyarországi és észak-alföldi régiók beruházásokból való részesedése.

**Táblázat. A régiók részesedése az összes beruházásból (%)**

	1994	1998	2002	2003
<b>Közép-Magyarország</b>	45,77	41,06	38,20	36,26
<b>Közép-Dunántúl</b>	10,22	12,38	11,62	12,58
<b>Nyugat-Dunántúl</b>	11,58	10,92	10,70	10,73
<b>Dél-Dunántúl</b>	6,77	6,45	8,95	8,12
<b>Észak-Magyarország</b>	8,36	11,21	10,79	11,60
<b>Észak-Alföld</b>	8,90	9,60	10,06	10,30
<b>Dél-Alföld</b>	8,10	8,18	8,66	9,21
<b>Országos</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Forrás: KSH

A táblázat is jól mutatja, hogy az állóeszköz-felhalmozás és a beruházások terén elsősorban a középső országrész túlsúlya: 2002-ben az összes állóeszköz-felhalmozás közel 40%-a, az összes beruházás 55%-a Budapesten és Pest megyében realizálódott. A beruházásokból 10-10% körüli aránnyal részesedik Közép- és Nyugat-Dunántúl; a legkisebb súlyt tartósan Dél-Dunántúl és Dél-Alföld képviseli. A területi egyenlőtlenségek 2001-2003 között némileg mérséklődtek: míg Közép-Magyarország részesedése a beruházásokból az időszak során 54%-ról 49%-ra csökkent, addig az összes többi régióé többé-kevésbé nőtt: a leginkább Észak-Magyarországé, 7,5%-ról 9,6%-ra.

Megfigyelhető, hogy a beruházások területi megoszlásában meghatározó szerepet játszik a multinacionális társaságok telephely-választása (pl. Nokia – Közép-Dunántúl, GE – Nyugat-Dunántúl); Észak-Magyarország esetében a borsodi vegyi üzemek (Borsodchem, TVK) beruházási tevékenysége meghatározó.

Az állóeszköz-felhalmozás terén némileg kisebb Közép-Magyarország dominanciája, ugyanis a felhalmozási jellegű kiadások nem kizárólag beruházási tevékenységekhez kapcsolódnak, így a hátrányosabb helyzetben lévő, kisebb gazdasági potenciállal rendelkező régiókban is történhet állóeszköz-felhalmozás.

### ***A beruházások megoszlása szervezeti forma alapján***

A 49 főnél többet foglalkoztató vállalatok beruházásainak túlnyomó többségét részvénytársaságok és korlátolt felelősségű társaságok hajtották végre, mintegy 2/3 – 1/3 arányban. A költségvetési beruházások 40%-a köthető a központi költségvetéshez illetve a társadalombiztosításhoz, 60% pedig a helyi önkormányzatokhoz. A költségvetési megszorítások mindkét intézménytípus esetében a beruházások csökkenéséhez vezettek 2003-ban.

Hosszabb távon a közszolgáltatások színvonalának fenntartása (illetve javítása) és a gazdaságfejlesztéshez elengedhetetlen infrastrukturális beruházások miatt a költségvetés beruházási célú kiadásai ismét emelkedni fognak. Ez feltehetőleg a választási ciklusokkal is együtt mozog majd, így 2005-2006-ra költségvetési beruházási expanzió várható. Ugyanakkor a beruházások finanszírozása éppen a vállalati beruházások elől von el forrásokat. Fontos ezért a helyes egyensúly megtalálása, amelyben az államháztartás működési célú, folyó kiadásainak racionalizálása is segíthet.

TÁBLÁZAT. A BERUHÁZÁSOK MEGOSZLÁSA TÁRSASÁGI FORMA, ILLETVE KÖLTSÉGVETÉSI INTÉZMÉNY SZERINT (MILLIÁRD FT),

Megnevezés	2002	2003	Részesedés 2003-ban
<b>Jogi személyiségű gazdasági társaság</b>	1369,7	1507,6	<b>98,0%</b>
<b>Ebből</b>			
<b>Korlátolt felelősségű társaság</b>	504,9	548,6	<b>35,7%</b>
<b>Részvénytársaság</b>	839,6	958,8	<b>62,3%</b>
<b>Szövetkezet</b>	12,7	16,5	<b>1,1%</b>
<b>Egyéb</b>	0,7	0,8	<b>0,1%</b>
<b>Jogi személyiségű vállalkozás</b>	1383,1	1524,8	<b>99,1%</b>
<b>Átalakulásra kötelezett gazdasági szervezet</b>	1,8	1,8	<b>0,1%</b>
<b>Összesen</b>	<i>1392,5</i>	<i>1538,6</i>	<b>100,0%</b>
<b>Központi költségvetési szerv és intézménye</b>	225,1	208	<b>38,1%</b>
<b>Helyi, helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv és intézménye</b>	342,2	331,1	<b>60,6%</b>
<b>Társadalombiztosítási költségvetési szerv</b>	7,6	6,9	<b>1,3%</b>
<b>Összesen</b>	<i>579,4</i>	<i>546,1</i>	<b>100,0%</b>

Forrás: KSH

Megjegyzés: a vállalati adatok a 49 főnél többet foglalkoztató társaságokra vonatkoznak, a költségvetési adatok minden, az államháztartás körébe tartozó szervre.

### III.3.A külföldi működőtőke befektetések, mint a magánszektor abszorpciójának fontos forrása

A nem-rezidensek magyarországi működőtőke befektetéseinek állománya 2002 végén mintegy 7000 milliárd forintot tett ki. Ennek legjelentősebb hányada, közel fele a feldolgozóiparhoz köthető. Ezen túl jelentős részesedéssel bír a kereskedelem, a szállítás és távközlés, a pénzügyi szféra és a szolgáltató szektor – mintegy 10-10 százalékos súllyal –, az energiaszektor közel 5%-kal. Az összes többi nemzetgazdasági ág részesedése a működő tőkéből áganként legfeljebb 1% körüli, és összességében is csak 5,5%-os. A feldolgozóiparon belül négy ágazatot érdemes megemlíteni: a járműgyártás 762 milliárd, a villamos gépek gyártása 638 milliárd, a vegyipari ágazatok mintegy 570 milliárd, és az élelmiszeripar 516 milliárd forinttal részesedett a működő tőke-állományból 2002 végén. Ezek tették ki az összes feldolgozóiparba fektetett külföldi tőke több mint  $\frac{3}{4}$  részét, a nemzetgazdaságba érkezett működő tőke 35%-át.

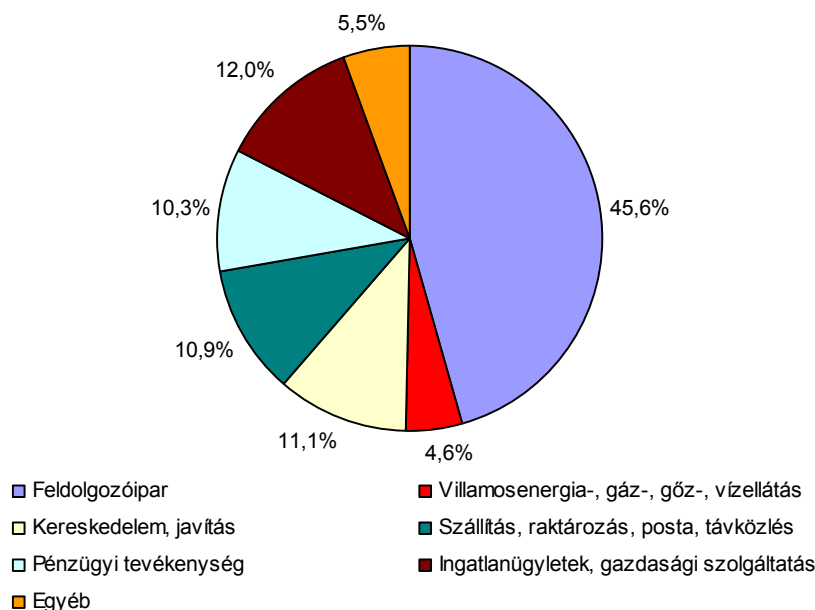
A magyarországi működő tőkebeáramlás az elmúlt években folyamatosan csökkent, ellenben 2004-ben növekvő beáramló FDI-t lehetett tapasztalni. A feldolgozóipar a teljes beáramló FDI mintegy felét viszi el, ennek mintegy felét a villamos gépek és műszerek gyártása. Jelentős továbbá a kereskedelem, az ingatlanügyletek és az egyéb gazdasági szolgáltatások szerepe. A magyar feldolgozóiparba befektetett működőtőke nagy része is a villamos-iparhoz,

valamint a jármű-, az élelmiszer-, és a vegyiparhoz kötődik. Az iparon kívül a kereskedelem, a távközlés, a pénzügyi szolgáltatás, valamint az ingatlanügyletek és egyéb szolgáltatások terén már évek óta jelentős a külföldi tőke jelenléte.

A működőtőke befektetések nagyságát egy-egy jelentősebb külföldi társaság magyarországi megjelenése vagy nagy beruházása, illetve egyes privatizációs ügyletek (Postabank, Dunaferr) erőteljesen befolyásolják, mivel e befektetések volumene a nemzetgazdaság mértékeihez képest igen nagyok lehetnek. Ezt alátámasztja azon megfigyelés is, hogy 2002-ben az összes külföldi tulajdonú vállalatokba fektetett működőtőke több mint 90%-át a 750 millió forintnál nagyobb jegyzett tőkéjű társaságoknál volt található.

Az egyes években más-más ágazatok játszottak meghatározó szerepet: 2000-ben a szolgáltatások, a kereskedelem, a pénzügyi tevékenységek és a távközlés domináltak (összesen több mint 270 milliárd forint a teljes közel 400 milliárdból), miközben a feldolgozóipar (a járműipar tőke kivonása miatt) csak 55 milliárd forinttal részesedett. 2001-ben viszont éppen a járműgyártásba történt 193 milliárd forintnyi működőtőke-befektetés, ellenben a távközlésben 200 milliárd forint feletti tőke kivonás volt megfigyelhető. 2002-2003-ban ismét gyengélkedett a feldolgozóipar (különösen a vegyipar és a járműgyártás), egyedül a villamos termékek gyártásába történtek folyamatos és nagy volumenű működőtőke-befektetések. 2004-ben ismét élénkülő működőtőke-befektetési tevékenység figyelhető meg a vegyipar, a villamos berendezések gyártása és a járműipar területén.

#### **A MAGYARORSZÁGI MŰKÖDŐTŐKE ÁLLOMÁNY ÁGAZATI MEGOSZLÁSA 2002 VÉGÉN**



Forrás: MNB

A négy „nagy” ágazaton (járműipar, villamos gépipar, élelmiszeripar, vegyipar) túl az egyéb gépipar és (fém és nem fém) anyagok, termékek gyártása is stabilan vonzza a külföldi közvetlen tőkebefektetéseket és ezen ágazatok külföldi tőkeállománya ma már jelentős, 150-200 milliárd forint körüli. Ezzel szemben a könnyűipar, a faipar meglehetősen kevés működő tőkét vonzott az elmúlt években. Ennek oka bizonyára az, hogy Magyarország nem ezekben élvez komparatív előnyöket, hanem inkább a magasabb hozzáadott értéket előállító gépipari (de nem feltétlenül csúcstechnológiát megtestesítő) ágazatokban.

TÁBLÁZAT. A NEM REZIDENSEK MAGYARORSZÁGI FDI BEFEKTETÉSEI (MD. FT)

Megnevezés	2000	2001	2002	2003	Állomány 2002
Mezőgazdaság, vad-, és erdőgazdálkodás	2,9	-	0,9	-	91,1
Feldolgozóipar	54,8	0,3	0,1	0,1	3203,4
Élelmiszer, ital, dohány gyártása	30,6	8,6	8,1	- 51,8	516,1
Papírgyártás, kiadói, nyomdai tevékenység	- 5,7	5,6	0,7	13,9	110,1
Vegyí anyag, termék gyártása	21,3	44,6	3,2	2,8	400,6
Gumi-, műanyag termék gyártása	- 1,3	2,8	4,8	- 0,2	120,7
Egyéb nemfém ásványi termék gyártása	4,7	3,4	- 2,4	4,4	141,9
Fém alapanyag, fémfeldolgozási termék	2,5	7,6	6,5	108,3	151,9

gyártása					
<b>Gép, berendezés gyártása</b>	14,6	13,1	32,7	11,9	<b>177,4</b>
<b>Villamos gép, műszer gyártása</b>	55,1	33,3	90,2	20,5	<b>637,8</b>
<b>Járműgyártás</b>	- 74,7	193,1	9,1	- 2,1	<b>761,9</b>
<b>Villamosenergia-, gáz-, gőz-, vízellátás</b>	- 3,7	11,5	2,8	0,8	<b>323,9</b>
<b>Kereskedelem, javítás</b>	90,4	45,9	28,9	- 22,5	<b>779,3</b>
<b>Szállítás, raktározás, posta, távközlés</b>	58,8	- 209,4	5 474,1	29,6	<b>706,4</b>
<b>Pénzügyi tevékenység</b>	55,8	33,7	6,6	137,9	<b>721,4</b>
<b>Ingtatlanügyletek, gazdasági szolgáltatás</b>	66,9	4,1	39,9	- 541,1	<b>843,1</b>
<b>Nem-rezidensek ingatlan vásárlása Magyarországon</b>	20,1	21,6	20,4	19,5	<b>106,2</b>
<b>Összesen</b>	<b>392,9</b>	<b>288,1</b>	<b>282,1</b>	<b>- 265,2</b>	<b>7019,8</b>

*Forrás: KSH. Megjegyzés: az adatok tartalmazzák az újra befektetett jövedelmeket, 2004 előtti is. 2003 negatív értéke luxemburgi székhelyű befektetők -499.988 millió forintos tranzakciójának eredménye.*

A szolgáltató ágazatokban is élénkülés tapasztalható: 2004-ben a működő tőke beáramlása sok ágazat esetén felülmúlta egy-egy teljes korábbi év hasonló adatait. A kereskedelem, távközlés, pénzügyi és egyéb gazdasági szolgáltatások terén a külföldi tőke tartós, folyamatos betelepülése figyelhető meg. Ez összhangban van a gazdaság fejlődésének általános tendenciáival (szolgáltatások térnyerése az ipar rovására), és a működő tőkeáramlás legújabb trendjeivel: egyre nagyobb szerepet kap a vállalaton belüli szolgáltatások (számvitel, call centerek, logisztika, stb.) kiszervezése külföldre. E szolgáltatási beruházások Magyarországra vonzása fontos lehetőség az ország számára, mivel egyrészt megfigyelhető ezek agglomerációinak kialakulása (egy már kialakult telephelyre vonzzák a további befektetőket), másrészt elsősorban a magasabban kvalifikált, minőségi munkaerő kiaknázására építenek, és jelenlétük nem kizárólag rövid távú költségelőnyök, kedvezmények következménye.

A külföldi tulajdonú vállalatok gazdasági teljesítményének értékeléséhez a KSH 2002. évi statisztikai évkönyvének adataira támaszkodva arra a következtetésre juthatunk, hogy e cégek a hazai tulajdonúaknál jellemzően tőkeintenzívebb termelési tevékenységet folytatnak. Ez nyilvánul egyrészt abban, hogy a külföldi tulajdonú cégek a magyar (magán) társaságoknál átlagosan nagyobb saját tőkével, kisebb létszámmal, továbbá kisebb saját tőke arányos és nagyobb létszám arányos hozzáadott értéket termelnek. Átlagosan több mint háromszor akkorák az alkalmazottak számát tekintve a külföldi cégek, tizenötszörös a jegyzett tőkéjük, és több mint hatszor annyi hozzáadott értéket termelnek.

Kiugróan nagy a különbség a feldolgozóiparban, ahol a külföldi tulajdonú cégek a hazaiakénál átlagosan tizenegyszer több hozzáadott értéket állítanak elő, valamint a pénzügyi tevékenységek körében, ahol ez az arány közel harmincszoros (ennek magyarázata a bankrendszer külföldi tulajdona). Sajnos a feldolgozóiparon belül ágazatonként bontott adatok nem álltak rendelkezésünkre, így az egyes ágazatok relatív termelési hatékonyságát nem tudtuk elemezni.

**TÁBLÁZAT. A HAZAI ÉS KÜLFÖLDI TULAJDONÚ MAGÁNVÁLLALATOK JELLEMZŐI (2001)**

Gazdasági ág	Átlagos létszám		Átlagos jegyzett tőke (millió Ft)		Átlagosan termelt bruttó hozzáadott érték (millió Ft)		Bruttó hozzáadott érték/fő	
	Hazai	Külföldi	Hazai	Külföldi	Hazai	Külföldi	Hazai	Külföldi
<b>Mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat</b>	13,80	6,60	31,92	67,06	32,80	27,00	2,38	4,09
<b>Bányászat</b>	18,54	22,56	44,13	168,18	78,43	89,75	4,23	3,98
<b>Feldolgozóipar</b>	19,57	98,53	25,25	347,08	43,61	477,24	2,23	4,84
<b>Villamosenergia-, gáz-, gőzvízellátás</b>	24,25	93,74	221,34	857,09	102,53	724,23	4,23	7,73
<b>Építőipar</b>	8,08	14,41	6,92	48,65	20,79	71,92	2,57	4,99
<b>Kereskedelem, javítás</b>	6,14	10,33	8,36	51,96	13,12	50,39	2,14	4,88
<b>Szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás</b>	7,42	10,39	17,16	56,29	10,17	30,42	1,37	2,93
<b>Szállítás, raktározás, posta, távközlés</b>	8,04	23,85	16,97	215,58	41,51	197,01	5,16	8,26
<b>Pénzügyi tevékenység</b>	10,32	183,83	68,65	2009,28	67,18	1098,78	6,51	5,98
<b>Egyéb tevékenység</b>	3,65	6,71	15,82	94,81	11,16	52,54	3,06	7,83
<b>Összesen</b>	<b>7,80</b>	<b>25,56</b>	<b>15,84</b>	<b>136,41</b>	<b>19,95</b>	<b>133,60</b>	<b>2,56</b>	<b>5,23</b>

Forrás: KSH

A magyarországi beruházásokat tekintve az utóbbi időszakban 2003 első feléig folyamatosan csökkent a beruházások növekedési üteme. Ennek köszönhetően a beruházások/GDP mutató tavaly 20% alá csökkent a KSH adatai szerint (2002-ben még 21,1% volt). Ennek egyik oka, hogy a világgazdaság lassulása miatt a vállalatok többsége visszafogta beruházásait, másrészt pedig a fogyasztás és a nem termelő célú állóeszköz-felhalmozás (ingatlan) rendkívül dinamikus növekedett. 2004 elején már kedvező tendencia volt látható, a beruházások ismét gyors ütemben növekednek a feldolgozóipari és építőipari beruházásoknak köszönhetően, amely tendencia várhatóan a következő évre is áthúzódik.

A beruházásokon belül egyre nagyobb részarányt kapnak az épületek, építmények, melyek egyrészt az infrastrukturális beruházások növekedésének, másrészt pedig a lakástámogatási

rendszer kiépítésének volt köszönhető alapvetően. Ezzel párhuzamosan a gépekbe, berendezésekbe történő beruházások értéke csökkent. A gépberuházások mintegy fele importból származik, ezért a gazdasági növekedést előidéző beruházás-bővülés növekvő importkeresletet gerjeszt. A makrogazdasági politika fontos feladata, hogy óvatos jövedelempolitika alkalmazásával ne engedje a fogyasztási célú import meglódulását, mert ez olyan addicionális importkeresletet gerjeszt, ami a külgazdasági egyensúlyt megzavarja (mint 2001-2003 között).

A fenti folyamatok eredménye, hogy a vállalati beruházások részaránya csökkent a teljesben, míg az egyéni (nem piaci) beruházások részaránya dinamikusan növekedett (lakásépítések). Ez a folyamat azonban szintén változni látszik, a vállalati beruházások ismét átlag feletti ütemben növekednek, míg az egyéni beruházások a korábbihoz képest lassulnak. Emellett 2003 óta a fiskális megszorításoknak köszönhetően a költségvetés egyre kisebb részarányal bír a beruházások piacán. A költségvetési szervek beruházásait azonban nem lehet korlátlanul visszafogni, mert ez egyrészt a közszolgáltatások színvonalának további romlását eredményezi, másfelől éppen a gazdaságfejlesztő, vállalati beruházásokat vonzó programok (infrastruktúra, képzés) nem kívánt visszaszorításával is jár.

Az FDI régiók közötti eloszlásában a beruházási rátánál is nagyobb mértékű eltérések jellemzők az egyes régiók között. Az összevetést természetesen nehezíti, hogy a közép-magyarországi régióban és ezen belül is Budapesten jegyezték be a legtöbb külföldi vállalkozást, ami jelentősen torzítja felfelé a régió részesedését az összes beáramlott FDI-ből. Abban az esetben is, ha eltekintünk Budapest torzító hatásától szembevetve, hogy milyen alacsony a dél-dunántúli, az észak-magyarországi, az észak- és dél-alföldi régiók részesedése a teljes FDI beáramlásban.

A beruházások közel fele köthető Budapesthez, illetve Pest megyéhez, ami rendkívül magas koncentrációt tükröz. A beruházások szintje az ország déli régióiban (Dél-Dunántúl, Dél-Alföld) tartósan a legalacsonyabbak. A beruházások értékét általában döntően meghatározza egynéhány nagyobb beruházás megvalósulása. A két dél-magyarországi régió (Dél-Alföld és Dél-Dunántúl) nem csak a befektetett FDI állomány tekintetében áll kedvezőtlenül, jelentősen leszakadva a többi régiótól, de az egy befektetésre jutó átlagos befektetett értéket tekintve is. Ez azt jelenti, hogy ebben a két régióban elsősorban kisebb volumenű befektetések valósultak meg, mert a nagyobb befektetők nem találták kellőképpen vonzónak a régiókat. A négy régió együttes



aránya alig több mint két százalékponttal haladja meg a nyugat-dunántúli régió arányát a teljes beáramlásból.

A magyarországi működő tőkebeáramlás az elmúlt években folyamatosan csökkent, ellenben 2004-ben ismételten növekedett. A feldolgozóipar a teljes beáramló FDI mintegy felét viszi el, ennek szintén mintegy felét a villamos gépek és műszerek gyártása. Jelentős továbbá a kereskedelem, az ingatlanügyletek és az egyéb gazdasági szolgáltatások szerepe. A magyar feldolgozóiparba befektetett működőtőke nagy része is a villamos-iparhoz, valamint a jármű-, az élelmiszer-, és a vegyiparhoz kötődik. Az iparon kívül a kereskedelem, a távközlés, a pénzügyi szolgáltatás, valamint az ingatlanügyletek és egyéb szolgáltatások terén már évek óta jelentős a külföldi tőke jelenléte. A működőtőke-befektetések kimutatott mértékét egy-egy nagyberuházás jelentősen képes befolyásolni, mivel az összes működő tőkeberuházás volumenéhez képest ezek igen nagy súlyt képviselhetnek

Ugyanakkor a jövőben a külföldi KKV szektor erőteljesebb hazai jelenlétével e tendencia várhatóan változni fog. Ez az FDI beáramlás kiegyensúlyozottabbá válását is eredményezheti. A működő tőkebeáramlás ágazati bontása viszonylag jól jelzi, milyen szektorokban rendelkezik Magyarország komparatív előnnyel a nemzetközi munkamegosztásban: az élelmiszeriparban, a gépipar és villamos gépipar egyes területein (pl. járműipar, telekommunikációs eszközök), valamint egyre növekvő mértékben az üzleti szolgáltatások terén.

A külföldi tulajdonú cégekről elmondható, hogy a hazai magánvállalatoknál átlagosan nagyobbak, és jellemzően tőkeintenzívebb termelést folytatnak. Ez megmutatkozik abban is, hogy a külföldi cégek saját tőkéjükhöz képest kevesebb, viszont létszámukhoz képest számottevően több hozzáadott értéket termelnek. Ez az előny a pénzügyi szférán túl a feldolgozóiparban különösen erőteljesen érvényesül.

#### **III.4. A magánszektor abszorpciós kapacitásának várható alakulása**

A magánszektor abszorpciós kapacitásának alakulását nagymértékben befolyásolja, hogy mekkora a beruházási ráta és annak növekedése. Nemzetközi összevetésben 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 összevetve 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.<sup>13</sup> 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 kísélni.

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

---

<sup>13</sup> 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.

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 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
<b>FDI intenzitás</b>	5,90	4,50	4,80	6,50	:	2,40	2,40	2,80	0,90	:
<b>I ráta</b>	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
<b>FDI intenzitás</b>	2,20	2,80	1,50	1,10	:	-0,10	5,10	3,60	8,10	:
<b>I ráta</b>	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
<b>FDI intenzitás</b>	0,40	1,70	1,40	2,40	:	0,00	-0,10	-0,40	-0,20	1,30
<b>I ráta</b>	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
<b>FDI intenzitás</b>	6,20	4,60	2,90	1,40	1,80	1,10	2,00	1,40	0,20	-0,80
<b>I ráta</b>	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
<b>FDI intenzitás</b>	2,60	3,30	2,00	1,20	:	3,50	3,50	2,30	1,50	1,90
<b>I ráta</b>	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.

**Táblázat. Az FDI állomány alakulása az egyes államokban a GDP százalékában**

	1990	2000	2002	2003
<b>Magyarország</b>				
-beáramló	1,7	49,5	55,3	51,1
-kiáramló	6	2,8	3,3	4,7
<b>Cseh Köztársaság</b>				
-beáramló	3,2	45	55,6	48,6
-kiáramló		1,4	2,2	2
<b>Szlovákia</b>				
-beáramló	0,5	18,5	32,5	31,5
-kiáramló		1,6	2	1,7
<b>KKEU</b>				
-beáramló	1,3	19,8	24,2	23,1
-kiáramló	0,4	3,7	6,4	6
<b>Portugália</b>				
-beáramló	14,3	27,2	35,2	33,2
-kiáramló	1,3	16,1	26,1	26,1
<b>Spanyolország</b>				
-beáramló	12,8	25,6	35,7	28,9
-kiáramló	3	28,5	34,4	24,6
<b>Görögország</b>				
-beáramló	6,7	11,8	11,9	9,5
-kiáramló	3,5	5,1	6,7	5,7
<b>EU-15</b>				
-beáramló	10	28,5	34,2	32,5
-kiáramló	11,5	37,4	41,5	39,7

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.

### **III.5. A magánszektor várható abszorpciós kapacitását befolyásoló, a pályázatok megvalósítása során fellépő tényezők**

Az EU-s alapok (elsősorban a Strukturális Alapokból) hozzájárulásával finanszírozandó pályázatok, projektek megvalósítási szakaszában számos eljárási, likviditási, finanszírozási, stb. probléma merülhet fel, amelyek többféleképp is befolyásolhatják a magánvállalatok abszorpcióját (pl. ha másként nem, időbeni csúszások előidézésével)

A teljesség igénye nélkül az alábbiakban kiemeltünk néhány kardinális kérdést:

#### Sajáterő finanszírozás

A pályázati kiírásokban rögzített sok esetben minimális sajátterőt a pályázók gyakran papíron teljesítik, és a pályázat sikere esetén kezdik meg a pályázatban megjelölt és esetleg bankszámlán egy időpontban már lejelentett, de időközben elköltött források újbóli összegyűjtését. Ezt a problémát már a kormányzati szerveknél is érzékelték, ezért speciális forrásokat próbálnak önkormányzatok és intézményeik számára biztosítani, a szükséges sajátterő biztosításához.

#### Előfinanszírozási probléma

Sok pályázati projekt esetében nagyon alacsony az önerő, ami azt jelenti, hogy sok sikeres pályázat esetén a támogatási összeg közel 95-100 %-ára külső forrást kell majd igénybe venni a pályázóknak, amíg a lehívási mérföldkövekhez el nem jutnak.

Ez különösen a HEOP, ROP 3.2. és ROP 3.3. programok esetén várható mivel itt a támogatási mérték akár 100 %-is lehet.

Ezen pályázatok esetén is többféle megoldás lehetséges:

- saját erőből történő finanszírozás
- szállító által biztosított halasztott fizetés ( szállítóval finanszíroztatni a projektet) ez a megoldás nincs teljesen összhangban a közbeszerzési törvény azon előírásával, amely szerint a pályázat kiírója a kiírást a pénzügyi fedezetek rendelkezésre állása eseté n teheti meg. (A közbeszerzés kiírója a kedvezményezett.)
- rövid lejáratú pénzügyi vagy pénzügyi vállalkozások finanszírozásának igénybevitelével

#### Likviditás biztosítása

A kormányzati kifizetések csúszásai ma a költségvetési politika részét képezik, a kifizetésekhez kapcsolódó bürokrácia, pedig még nagyobb hangsúlyt helyez a formai elemekre, mint az államigazgatási eljárások esetén. Ezért a pénzügyi elszámolásokhoz kapcsolódó időszakos likviditási problémák a rendszerbe vannak kódolva. A helyzetet súlyosbíthatja majd, ha a pályázati forrásokhoz kapcsolódó követelésekre a faktor tevékenység felerősödik. Ebben az esetben a korrupció gyanújával is számolni kell majd, ugyanis a tudatos pénzáramlat-lassítás jelentős jövedelmet eredményezhet a spekulatív tőke számára. A folyamatos likviditás fenntartása éppen ezért többlet kiadások nélkül nehezen lesz fenntartható.

#### Árfolyamkockázatok

A korábbi PHARE és SAPARD pályázatok esetén az árfolyamkockázatok jelentős, és a pályázati költségek között nem érvényesíthető többletköltségek forrásai voltak, mert a kedvezményezettek forintban kapják a támogatást, és nem euróban. Korábban a PHARE pályázati támogatások euróban voltak megkötve. A társfinanszírozáshoz kapcsolódó forrásokhoz kötődő árfolyamkockázat költségvetés általi felvállalása még nem teszi árfolyamkockázatoktól mentessé a projekteket. A beszerzési, közbeszerzési kiírások esetén külföldi résztvevővel kötött szerződések esetén újra megjelenhet az árfolyamkockázat. Ennek kivédése úgy történhet, ha a szerződések elszámolására kiírt ajánlatokban nem engedélyezik a devizafüggő megkötéseket.

#### Nyilvántartási, iktatási szabályok

A korábbi PHARE vizsgálatok rávilágítottak arra, hogy a pályázóknak a pályázat kezdetén már figyelemmel kell lenniük a szigorú nyilvántartásbeli szabályokra, az írásbeliségre! Korábbi pályázatok tapasztalata, ha nincs időben tudatosítva pontosan, hogy milyen speciális, szerződésben rögzített nyilvántartási előírásai vannak, akkor ezen dokumentációk, iktatások utólagos előállítására csak nagyon jelentős többletköltségekkel valószínűsíthető meg, amelyekben akár több évi iratanyag rendezése, másolása lehet szükséges. A számviteli nyilvántartások módosítása még ennél is nehezebben kivitelezhető utólagosan.

Ezen nyilvántartások, iktatások a projekt megvalósítás több szakaszában is a vizsgálat tárgyát képezhetik, de a záró audit esetén mindenképpen. Ezért a pályázat előkészítésébe a pályázatról, később projekt végrehajtásért felelős csoport tagjai közé a pénzügy –számvitel területéről is érdemes munkatársat bevonni, hogy a szükséges számviteli korrekciók a számlatükörben, vagy a könyvelőrendszer adatbázisaiban megtörténhessenek.

#### Számvitelhez kapcsolódó kérdések – Bevallások, a támogatások elszámolása

A projekt megkezdését követően a költségek, ráfordítások és bevételek elszámolása már a módosított számviteli nyilvántartásban kell, hogy megtörténjen. Egy-egy projekt megvalósulása érintheti az ÁFA bevallásokat, a társasági adóbevallás bizonyos sorait<sup>14</sup>. Az elszámolandó tételek hibás kezelése jelentős adóbírságok kivetéséhez vezethet akár a pályázónál, akár a partnereknél. Ezek a nem tervezett kiadások a projekt likviditására negatív hatással lehetnek, és ezen tételek külső finanszírozására sem kínálkozik lehetőség.

#### Közbeszerzési eljárások

Az új, 2004 május 1-től hatályos közbeszerzési törvény rendkívül bonyolulttá és költségessé is teheti a közbeszerzéshez kötött pályázati projektek megvalósulását. A nemzeti értékhatárokat elérő közbeszerzési eljárásokba mindenképpen érdemes külső közreműködőt bevonni, aki kötelező felelősségbiztosítással is rendelkezik, ezzel a kockázatok csökkenthetőek. A közbeszerzési ügyekben nagyon sok, a közbeszerzést kiíróra hátrányos döntés születik eljárási és

---

<sup>14</sup> Illetve a költségvetést az államháztartási körbe tartozó kedvezményezettekénél.



egyéb hibák miatt, ezek enyhébb esetben a közbeszerzési eljárás újbóli lefolytatását eredményezik, amelynek likviditási hatásai jelentős károkat okozhatnak egy szigorúan ütemezett projektben, vagy jelentős bírságok kiszabása akár ellehetetleníti a projekt megvalósulást. Természetesen ez a típusú bírság is nehezen finanszírozható.

#### Biztosítéknyújtás

A pályázati rendszerrel kapcsolatosan több fajta biztosítékról beszélhetünk, az egyik a projekt megvalósulásához támogatások nélkül is szükséges lehet, ez a projekt likviditásának biztosításához, hitelek fedezeteként lehet szükséges, vagy a projekt megvalósulásának, illetve működtetésének biztosítására köthet ki a finanszírozó biztosítékot. A biztosítékok fajtája ilyen esetekben nagyon sokféle lehet: ingó-, ingatlan jelzálogjog, értékpapír fedezet, bankgarancia, árbevétel engedményezés, váltó, kezesség, stb.

A második típusú biztosíték nyújtását a pályázat kiírója fogalmazza meg, ennek megfelelően a biztosíték típusát tekintve három (ingó jelzálogjog, ingatlan jelzálogjog, bankgarancia,) biztosítéki eszköz elfogadható a pályázat függvényében. A pályázat az értékeket is szigorúan köti, általában a támogatási összeg 120%-a körüli a nyújtandó biztosítéki összeg. Ennek a biztosítéknak a fedezetét nehéz megtalálni. Ezen biztosíték pénzügyi megítélés szempontjából az egyik legkockázatosabb termék, mivel a projekt meghúszása esetén ezt a fedezetet vonják be a pályázótól (vagy a bankgaranciát biztosító pénzügytől), amennyiben a folyósított támogatást nem tudja visszafizetni. Ezekben az esetekben a vállalkozói körben nem ritkák a cégfelszámolások sem, mivel az esetek többségénél ilyenkor a projektet sem tudják folytatni és teljes likviditási csőd következik be, rosszabb esetben egy félkész beruházással, amelynek az értékesíthetősége is nagyon korlátozott.

A projekt megvalósítása során felmerülő további biztosítékfajta a szállítókkal szemben megkövetelt előleg-visszafizetési, „jótéjesítési”, illetve jótállási garanciák. Ezek többletterhe közvetetten hárul a pályázóra, hiszen a beszerzendő eszköz, szolgáltatás beszerzési árát növelik meg ezek a szállítóval szemben támasztott követelmények.

A pályázás előtt ezeket a típusú biztosítékokat célszerű mind számba venni, sőt esetleg szakemberrel értékelteni, hogy ha szükséges a projekttel kapcsolatban a likviditás fenntartásához bevonhatóak legyenek.

## Lehívások rendszere

A pályázatok megvalósítása során a pénzügyi szempontból is az egyik legfontosabb, hogy a szerződésben rögzített feltételeknek megfelelő lehívások teljesülhessenek. A lehívásokhoz kapcsolódó formai szempontok (számlatartalommal kapcsolatos formai előírások, teljesítésigazolások), a gyakorlatban sok problémát szoktak okozni, ami a partneri, illetve szállítói kapcsolatokban is feszültségek forrása, mivel a tartalmilag vagy formailag hibás lehívásokra a pénzügyi teljesítés a kifizető hatóságon keresztül nem fog megtörténni.

## Fenntarthatóság

Kritikusabb területnek tartjuk a projektek fenntarthatóságát, mivel a projektek jelentős részében bevételek a projektmegvalósítás időszakában nem képződnek, ezért a támogatási források megszűnését követően a sajátforrással nem rendelkező projektek felfüggesztésére is lehet számítani.

### **III.6. 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 transfereket, 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 tovaggyűrűző 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 erősítetik 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, stb..

## **IV fejezet. Az abszorpciós képesség növelésének bürokratikus korlátai<sup>15</sup>**

Ebben a fejezetben arra próbáltunk választ találni, hogy milyen esetleges intézményi-adminisztratív korlátok lehetnek az EU-s pénzek felszívását illetően, illetve milyen változtatások lehetnek célszerűek a kiírásokat, program méreteket, lebonyolítást, stb. illetően a következő tervezési periódusra.

### **IV. 1. Az EU támogatások felhasználása során zajló döntési folyamat abszorpció gyorsaságát és mértékét befolyásoló egyes elemeiről.**

Ebben a fejezetben arra próbáltunk választ találni, hogy milyen esetleges intézményi-adminisztratív korlátok lehetnek az EU-s pénzek felszívását illetően, illetve milyen változtatások lehetnek célszerűek a kiírásokat, program méreteket, lebonyolítást, stb. illetően a következő tervezési periódusra.

### **IV. 1. Az EU támogatások felhasználása során zajló döntési folyamat abszorpció gyorsaságát és mértékét befolyásoló egyes elemeiről.**

Alapjában véve az abszorpció a tervezésnél kezdődik. Ami a regionális operatív programban elérhető támogatás abszorpcióját illeti, interjúink során beszélgetőpartnereink megjegyzése szerint az abszorpció potenciális mértékét már a tervezés is befolyásolja, hiszen:

- fontos az outcome/output definiálása és tervezése (az infrastruktúrába vagy a humán tőkébe fektessék a támogatást; pl. leegyszerűsítve iskolák számának vagy az oktatás színvonalának növelése a cél, stb.),
- nincsenek olyan elemzések, amelyek felmérték volna a beruházási szükségleteket, mivel a beruházási igény akkora, hogy nem a határon mozog. Jellemző, hogy Magyarországon a beruházások között igen sok a felújítási, rekonstrukciós kiadás, ami pedig közgazdasági értelemben csupán a már korábban a létesítményekbe investált (és közben

---

<sup>15</sup> Ez a fejezet elsősorban a VÁTI-ban, NFH-ban, PM-ben és a GKM-ben készült interjúinkon alapul.

- amortizálódott) tőke pótlása, tehát nem a pályázati célnak szigorúan megfelelő új beruházás,
- a beruházási igények meghatározásakor a régiók adják meg, hogy milyen típusú beruházásokra van szükségük, és a prioritási sorrendet is ők határozzák meg (ez valamennyire decentralizált igény-meghatározást jelent, már amennyire a későbbi OP-kialakítás során nem változnak meg a végső prioritások),
  - ahhoz, hogy a rendelkezésre álló keretösszeget minél nagyobb mértékben képesek legyünk kihasználni, szükséges, hogy több forrással több projektet tervezzenek be, mint az EU által rendelkezésre bocsátott keretösszeg, mert mindig van valamekkora arány a projekteken belül, ami elbukik a megvalósítás vagy az utóellenőrzés során,
  - a helyi fejlesztési célok meghatározása során cél az önerő felmérése is, ami különösen az önkormányzatoknál jelent gondot
  - a megvalósíthatósági tanulmányok elkészítésének célja az, hogy még a közbeszerzési eljárás előtt kiderüljön, melyik projekt nem megvalósítható, és kieshessenek ezek.

Még az önkormányzatoknak is kell valamekkora saját résszel beszállniuk a pályázatokba, ennek ösztönzési szerepe van, hogy tényleg szükséges projekt valósuljon meg, és tényleg el legyen kötelezve a projekt megvalósítása mellett.

Phare és jelenlegi lebonyolítási tapasztalatok:

- A projektek megvalósítása során rendszerint felmerülő probléma az, hogy a pályázók nem számolnak azzal, hogy vannak olyan költségeik, amik biztosan fel fognak merülni a projekt megvalósítása során, de az EU nem fogja támogatni, mert nem elszámolhatóak.
- Önkormányzatoknál fordult elő, hogy egy projekt azon semmisült meg, hogy nem sikerült a nyertes projekthez a részletes kiviteli tervet kidolgozni. Nem voltak erre megfelelő kapacitások és források. Kérdés az, hogy ezeket hogyan lehet megfinanszírozni.

2004-ben az ERFA forrásokból finanszírozott területekre viszonylag sok pályázat érkezett, míg az ESZA által finanszírozottakra kevés. Elvileg 20-25% HEFOP projekt kellene, mert az unió kifejezetten sok pénzt adott erre a területre, ugyanakkor ilyen projektek lassabban alakulnak ki. Ennek okai:

- Az önkormányzatok inkább csak infrastruktúrára akarnak költeni, amelyek azonban nem HEFOP keretekben nyílnak meg.
- Az ESZA pályázatokban nincs közbeszerzés, a lebonyolításuk menedzsment-igényes, kevesen tudják megfelelően lebonyolítani őket.
- Szigorú a mögöttes ellenőrzés ezen a területen, (aminek egyik oka a potenciális korrupció elkerülése) ráadásul eleve egy jó projekttervre van szükség.
- Rosszak a Phare-tapasztalatok: sok felzárkóztatási célú program hiúsult meg érdeklődés hiányában.
- Pályázatok kései beindulásának oka részben a nem sokkal május 1-eje után jövő nyári oktatási szünetben volt.
- Bonyolult volt a kiírás, ezért ezt 2004 őszén módosították is.
- A kiírás azért bonyolult, mert kellenek jogosultsági korlátok, hogy így is zárjanak ki pályázókat. Kevés a régiós szakmai értékelő, másfajta szelekció kell. A jogosultsági korlátok azt szolgálják, hogy a nem megvalósítható projektek kiessenek. Lehetne javítani azon a helyzeten, hogy kevés a régiós szakértő. Ráadásul sok olyan explicit feltétel is be lett állítva a kiírásba, ami amúgy szakmai értékeléssel szükségtelen lenne.

Forrásátcsoportosítás lehetőségeiről:

- ROP-ban a régiók között megvalósítható forrásátcsoportosítás, de egyelőre ez még korai volna, hiszen még alig vannak támogatási szerződések. Utána esetleg sor kerülhet ilyesmire. Persze az is cél, hogy a régiók ne egymással versenyezzenek, ezért nem feltétlenül kell közöttük újraosztani a forrásokat.
- Prioritáson belül ez mégis lehetséges, a monitoring bizottság jóváhagyásával, megfelelő indoklással, ugyanakkor OP-k között kevésbé.

Bár a régiók meghatározták a fejlesztési prioritásaikat, az teljesen fentről meghatározott dolog volt, hogy a ROP összesen mennyi forrást kap. Nincs visszacsatolás a régióknak arról, hogy ezt a döntést az ő javaslataik hogyan befolyásolták. A fejlesztési terv kialakítása nem volt egy transzparens folyamat.

Minden OP-ba kellett volna területi prioritásokat megadni, de erre nem került sor. De végül is a fejlesztésnek nem csak területi céljai vannak, és mindenhol van szükség bizonyos fejlesztésekre. Az állam a régiókon belül nem tud területi koncentrációt kikényszeríteni.

Az Uniós tapasztalatok szerint a regionális programokban jobban halad (vagy haladhatna elvileg) az abszorpció, mint az ágazatiakban, mert talán helyben inkább emberközeli a programok, jobbak a kommunikációs, személyes kapcsolatok, jobb az informáltság mindkét oldalon. A cél az lenne, hogy legyen minden régiónak fejlesztési terve, és minden ágazatnak is olyan fejlesztési stratégiája, amiben szerepet kapnak a térbeli szempontok is. Ekkor lenne koherens a tervezés. A fejlesztés esetleges nagyobb decentralizálása esetén pedig arra is szükség van, hogy legyen egyértelmű felelősség és ellenőrzés, ehhez pedig valamekkora központi kontrollra szükség van.

Probléma, hogy a pályázatokat befogadó intézmény nem adhat információt. Nincs olyan szervezet, ami érdemben lenne képes segíteni a pályázókat. Írországból volt példa arra, hogy pályázatok értékelésében részt vevő személy segítette a pályázókat.

A pályázatok folyamatos beérkezésének az a hátulütője, hogy nem tudnak tervezni, folyamatosan leterheltek, és így egyáltalán nem biztos, hogy a lehető legjobb pályázat győz.

Ezenkívül felesleges politikai nyomás nehezedik a rendszerre, melynek következtében az a cél, hogy minél rövidebb idő alatt minél több forrást szívjunk le a rendelkezésre állóból. Ez az időnyomás viszont a minőség rovására megy.

Azt lehetett előre látni, hogy 2004-ben kevés kifizetés lesz még az OP-kben<sup>16</sup>. Emiatt eleve kevés kifizetést tervezett a VÁTI, de a tervezettnél is kevesebb kifizetés valósult meg. (Egyébként a folyamat a VÁTI számára is tanulási folyamat, gyakorlatilag minden eltervezett dátumhoz képest van valamekkora csúszás.) Viszont vannak olyan intézmények, melyek nem a várható kifizetés szerint tervezték a forrásigényüket 2004-ben, amivel feleslegesen kötöttek le forrásokat az költségvetésen belül, amely összegek aztán feltehetően pénzmaradványokká váltak (hiány vs. pazarlás a költségvetésben, tervezési probléma miatt). Egyébként a ROP tervezte a legkevesebb

---

<sup>16</sup> Valóban, 2004-ben összességében csupán 5 milliárd forint (mintegy 20 millió euró) kifizetés történt a Strukturális Alapok terhére. A Kohéziós Alap projektjeiben jóval több, mintegy 25 milliárd forint kifizetés történt.



idei kifizetést. Pl. az OM nem a tényleges tervezett kifizetéseknek megfelelően számította a humán projektek 2004-es társfinanszírozását, hanem a kötelezettségvállalás szerint.

A három éves támogatási keret egy év alatt kerül majd leszerződésre. A minőség pedig olyan, amilyen. Egyébként sokszor hiába is adnának időt: akkor tudna a pályázat minősége fejlődni, ha lenne megfelelő szakmai bírálat.

A megfelelő szakmai értékelés szempontjából az volna a jó, ha a regionális fejlesztési ügynökségek külső szakértőket bíznának meg eseti jelleggel. Jelenleg az a helyzet, hogy saját embereket vettek fel, akik főleg közgazdasági végzettségűek, nincs közöttük humán területi szakértő, vagy még kevésbé építési szakértő; kevés tudással és tapasztalattal rendelkező fiatalok. Az RFÜ-k célja az volt a felvételükkel, hogy a saját kapacitásaikat növeljék. Érdemes átgondolni a két rendszer forrásigénye közötti különbséget. Egyébként az ágazati programok olcsóbbak az adminisztráció szempontjából. Az is lehet, hogy két régióba elég lenne egy ellenőr.

A humán erőforrás programokban előlegfizetés van, a kis építési projektekben kis összegű kifizetések vannak. Az építési projektekben a szerződés, a közbeszerzés és az építés között rendszerint legalább másfél év telik el.

Nemcsak az számít, hogy milyen a program kialakítása, hanem az is meghatározza az abszorpciót, hogy milyen a programok kommunikációja. Mennyire tudnak róluk az emberek, „mennyire akarnak majd ráugrani”. A programok kommunikációjának a forrásai el vannak különítve, és menet közben lehet rajtuk változtatni.

A hitelezés szerepe – a beruházási idő hosszú, és a lebonyolítás során a résztvevőknek hitelről kell gondoskodniuk. Az OM és az MFB megállapodtak a humán programok hitelezéséről – ez nem jó, mert a hitelt eseti alapon kellene elbírálni, az adott általános iskolát fejlesztő önkormányzat teljes tevékenységét kellene megvizsgálni ahhoz, hogy kiderüljön, hitelképes-e. Az MFB pedig részt vehetne jobban a karitatívabb hitelezésben. De ehelyett jobban szeret autópályát támogatni.

A ROP-ban a jelenlegi gyakorlat a folyamatos projektbeadás. Ez oda vezet, hogy a VÁTI számára nem tervezhető az, hogy mikor mennyi projekt érkezik be, ezért időnként szabad kapacitásai vannak, máskor pedig túlterhelt. Ráadásul nehéz úgy értékelni a projekteket, hogy azokat össze lehessen egymással hasonlítani. Ezért szerencsésebb lett volna a szakaszos beadás választása.

Az EU-ban egyébként a folyamatos beadás a jellemző, és működik, csak itt nem működik valami miatt. A HEFOP-ban szakaszos a beadás. Jelenleg a folyamatos beadás mellett a nagyobb szervezet kialakítása nem célszerű, mert túl drága lenne azokban az időszakokban, amikor nincs túlterhelés. Egyébként akkor tervezhető jól a beadással járó terhelés, ha a programozás és a kiválasztás összekapcsolódik, és kevesen pályáznak. Példa erre a logisztikai központok esete: 10 központra van csak szüksége az egész országnak, első körben csak a projekt koncepciókat kellett beadni, aztán már a megvalósíthatósági tanulmányokat is. Persze ilyen sok kör kialakítása el is tudja bonyolítani a rendszert, így is túl sok kör és túl sok szereplő van a rendszerben, csak épp szakértőből van hiány.

Itt jegyezzük meg, hogy a szakértelem jelenléte nemcsak a pályázatokat befogadóknál, hanem a benyújtóknál is fontos. A pályázatok megírása tekintetében ebből jelenleg nincs is hiány, ugyanakkor, mivel a keretösszegekből már jelentős részt lekötöttünk, a pályázatíró-kapacitások 2005-2006-ban át kell, hogy képezzék magukat a futó projektek támogatóivá, menedzserévé, vagy közbeszerzési szakértővé. Más szóval profi pályázatírók vannak, ugyanakkor a projekt későbbi életének menedzselésében részt venni képes valós szakmai szakértők nagyon kevesen vannak.

A közbeszerzési helyzet problémákat jelent a támogatások felhasználásával kapcsolatban is. A kiíróé a teljes felelősség, aki itt a kedvezményezett lenne. Ismerethiány van az új törvénnyel kapcsolatban, ami ráadásul ellentmondásos. A vesztes rendszeresen megtámadja az eljárást, ami Magyarországon tipikus jelenségnek tekinthető. Ráadásul a kedvezményezett kétségbe van esve, hiszen a menedzselés egész folyamata az ő felelőssége. Esetleg megoldást jelenthetne a központosított közbeszerzés. Alacsony egyébként a közbeszerzési kultúra.

A Phare pénzből finanszírozott, uniós pályázatírásban segítséget nyújtó Pályázati Előkészítő Alapról, melynek célja olyan projektek kidolgozása, amelyek beadhatók az Európai Regionális

Fejlesztési Alapból (ERFA), illetve az Európai Szociális Alapból (ESZA) finanszírozott pályázatokra, egymásnak ellentmondó véleményekkel találkoztunk. Ugyanis, míg hivatalos nyilatkozatok szerint a program beváltotta a hozzá fűzött reményeket<sup>17</sup> (2004. december 31-ig 290, a PEA keretében kidolgozott pályázatot nyújtottak be valamely tenderre, összesen 50,35 milliárd forint értékben), addig interjúink során találkoztunk olyan véleménnyel is, mely keményen bírálta a PEÁ-t. A bírálatok fő mondanivalója szerint a PEÁ-ban túl nagy az adminisztratív költség, túl későn indult, sok volt a kommunikációs hiba. Az eredetileg tervezettnél és kívánatosnál jóval kevesebben lettek csak kész 2004-ben, sokuk átcsúszott 2005-re. A pályázók azzal számoltak, hogy ha az ötlettel nyernek, akkor pénzt is nyernek. Túl korán is hirdették meg, menet közben módosultak a célok. Lassú az adminisztráció, belső viták vannak, sok a csúszás. A készülő PEA projektek egy részét már nem akarják a régiók annak ellenére, hogy már sokat költöttek rájuk. Korábban kellett volna megszűrni a projekteket.

A GVOP-val kapcsolatban interjúink során elhangzott, hogy az nem a klasszikus stratégiai tervezési módszer szerint készült; inkább a már létező Széchenyi Tervre épült, abból a törekvésből kiindulva, hogy az apparátus folytassa a már működő rendszert.

A operatív program KKV része sikeresnek mondható, (mint pl. a beruházás-ösztönzés), bár a következő tényezők figyelemre méltók:

- mintha a kiírás során néhány esetben nem lett volna igazán világos a kiírók számára, mi is az igazán beruházásösztönző,
- a terveknek is specifikusnak kell lenniük, és
- úgy kell őket kiírni, hogy valós piaci igényt elégítsenek ki, az érdektelenséget elkerülendő (ez az a jellemző, aminek köszönhetően a Széchenyi terv a hibáival együtt is működik).
- Probléma, hogy a potenciális pályázókból hiányzik a proaktivitás, bár 6000 pályázónál proaktivitás nyilván nem várható el, hiszen a méretgazdaságosság, az elnyerhető összegek alacsony volta ezt nem is igazán tenné lehetővé.

---

<sup>17</sup> A statisztika szerint az előkészítő alap keretében kidolgozott pályázatok közül háromszor annyian nyernek uniós támogatást, mint azok, amelyeknek megírásában nem segítettek a PEA szakértői.

- Elhangzott, hogy a közreműködő szervezetek által működtetett zöld számon sokszor nem lehet hozzájutni a kívánt mennyiségű és minőségű információhoz.

Egyik interjúalanyunknak az ír modell tetszett: Írországból először szintén „pici” pályázatokkal kezdtek, majd a nagy volumenűekre fókuszáltak, és egyfajta iterációs eljárással jutottak el a végül a gyakorlatban is optimálisnak bizonyuló pályázatméretekhez.

Az egyablakos rendszer beüzemelése továbbra is várat még magára. Mindezek következtében marad a futószalagos rendszer, melynek során a kiírónak kell normákat adni, részletesen meghatározni a pályázati feltételeket, letisztázni az útmutatókat.

Ez felveti, hogy mennyire lehet az elbírálás szakmailag alapos: nincs kapacitás a banki hitelképesség-vizsgálatok szerinti mélységig vizsgálni a benyújtott pályázatokat, mely pedig kívánatos lenne, ha a rendszer elmozdulna a hitelintézeti típusú támogatási irányba. Éppen ezért a piaci igényeket programszinten kellene meghatározni, nem kellene foglalkozni a mikro-volumenű pályázatok kiírásával, hanem jóval kevesebb, de nagy volumenű projekteket kellene támogatni. Ebben az esetben már inkább lesz kapacitás a pályázatok mélyebb szakmai vizsgálatára.

## **V. 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 tovaryűrűző hatásokkal rendelkeznek, szerepük meghatározó mind a gazdaság növekedésének ösztönzés, e 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 tovaryűrűző 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 alrendszereinek 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 tapasztalatai, 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 struktúrapolitikájában rejlő lehetőségek a tagországi tapasztalatok alapján, különös tekintettel Írországra és Spanyolországra. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Kihívások, 153. 2002. április.

Bachtler, J. – Wislade, 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.

Barry, F. [2003]: Irish Economic Development over Three Decades of EU Membership. University College Dublin, August 2003.

Barta, Gyöngyi [2000]: Regionális iparpolitika az Európai Unió néhány országában. *Külgazdaság*.

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.

Borbély Szilvia [1997]: A gazdaság abszorpciós képességének alakulása, az EU szintű regionális politika kialakítása és a térségi abszorpciós képesség fokozása. Privatizációs Kutatóintézet, 1997 szeptember, 1. részanyag, p. 21.

Bradley, J. – Morgenroth, E. – Untiedt, G. [2003]: Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework. ERSA conference papers. (ideas.repec.org)

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 [1996]: First report on economic and social cohesion.
- European Commission [2001]: Second report on economic and social cohesion.
- European Commission [2002]: First progress report on economic and social cohesion.
- European Commission [2003]: Second progress report on economic and social cohesion.
- European Commission [2004]: Third report on economic and social cohesion.
- European Commission [2005]: Third progress report on economic and social cohesion.
- European Commission [1999]: 11. Annual report on the structural funds.
- European Commission [2000]: 12. Annual report on the structural funds.
- European Commission [2001]: 13. Annual report on the structural funds.
- 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.
- Horváth Gyula [2003]: Európai regionális politika. Dialóg Campus Kiadó. Második változatlan kiadás.

<http://www.konfederaciok.hu/mszeib/tanulmanyok/01.htm>

Kálmán, J. [2002]: Possible Structural Fund Absorption Problems. The political economy view with application to the Hungarian regional development institutions and financial system.

[lgi.osi.hu/publications/2002/105/Marcou-Hungary.pdf](http://lgi.osi.hu/publications/2002/105/Marcou-Hungary.pdf)

Kertész Krisztián [2003]: Felzárkóznak-e a kevésbé fejlett országok az Európai Unióban, vagy a felzárkózás csak bizonyos régiókra terjed ki? ICEG Vélemény III., ICEG Európai Központ.

Mogyorósy Eszter Réka [2003]: A Kohéziós Alapból részesedő országok intézményrendszere és a magyar előkészületek. *Gazdaság és Statisztika*, 15. évfolyam 4. szám, pp. 36-46.

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.

Tejnóra Tibor [1998]: Az EU egyes tagországaiiban alkalmazott támogatáspolitikai gyakorlat (Írország). *Ipari Szemle*, 1998/6.

Vickerman, R. W. [1992]: *The Single European Market*. London: Harvester Wheatsleaf.

[www.cori.ie/justice/civil\\_society/ireland\\_future\\_europe/4\\_reg\\_persp.pdf](http://www.cori.ie/justice/civil_society/ireland_future_europe/4_reg_persp.pdf)

Walldén, A. S. [2003]: EU enlargement: how much it will cost and who will pay.

Zádor Márta [2004]: Egy sikeres eurózóna-csatlakozás. Felzárkózás és konvergenciafolyamat Spanyolország példája I., *Pénzügyi Szemle*, 2004. 6. szám

## Melléklet: Táblázatok az I. fejezethez

Az írországi fejlesztési források szerkezete 1989-1999, millió ECU, folyó áron														
EU-forrás	ERFA		ESZA		EMA		Egyéb		Költségvetési hozzájárulás		Magánbefektetés		Összesen	
	89-93	94-99	89-93	94-99	89-93	94-99	89-93	94-99	89-93	94-99	89-93	94-99	89-93	94-99
Strukturális Alapok	1966	2562	1681	1953	762	1058	51	47	2922	2335	2870	2428	10525	10383
Kohéziós Alap	-	-	-	-	-	-	144	1301	22	229	-	-	166	1530
Összesen	1966	2562	1681	1953	762	1058	195	1348	2944	2564	2870	2428	10418	11913
Közösségi kezdeményezések	242	-	41	-	13	-	-	482	273	537	74	145	643	1164
Mindösszesen	2208	2562	1722	1953	775	1058	195	1830	3217	3101	2944	2573	11081	13077
EU-átlag	442	427	344	326	155	176	39	225	643	517	589	429	2212	2180
A GDP%-ában	1,2	0,97	0,93	0,74	0,42	0,4	0,11	0,51	1,74	1,18	1,6	0,98	6	4,98
ERFA	Európai Regionális és Fejlesztési Alap													
ESZA	Európai Szociális Alap													
EMA	Európai Mezőgazdasági Fejlesztési Alap													

Forrás: Horváth [2003]

## Táblázat. A közösségi támogatások szerkezete Írországbán, 1989-1999

Tevékenység	1. cél		Kohéziós Alap		Összesen	
	1989-93	1994-99	1989-93	1994-99	1989-93	1994-99
<b>Infrastruktúra</b>						
Strukturális Alapok, millió ECU	1027	1035	86	665	1113	1700
Megoszlás	23	18,4	60,6	51,1	24,2	24,6
<b>Termelés</b>						
Strukturális Alapok, millió ECU	1491	1831	-	-	1491	1831
Megoszlás	33,4	32,6	-	-	32,4	26,5
<b>Humán erőforrások</b>						
Strukturális Alapok, millió ECU	1695	2470	-	-	1695	2470
Megoszlás	38	43,9	-	-	36,8	35,7
<b>Környezetvédelem és fejlesztés</b>						
Strukturális Alapok, millió ECU	210	211	56	636	266	710
Megoszlás	4,7	3,8	39,4	48,9	5,8	10,3

<i>Technikai támogatás</i>						
Strukturális Alapok, millió ECU	37	37	-	-	37	211
Megoszlás	0,8	0,8	-	-	0,8	3
<i>Összesen</i>						
Strukturális Alapok, millió ECU	4460	5621	142	1301	4602	6922
Megoszlás	100	100	100	100	100	100

*Forrás: Horváth [2003]*

**Táblázat. A közösségi támogatási keret hozzájárulása a kohéziós országok GDP-jéhez**

	<i>Közösségi támogatások</i>	<i>Nemzeti támogatások</i>	<i>Magán-erőforrások</i>	<i>Összesen</i>
<b>Görögország</b>				
2000	2,10	1,03	1,03	4,15
2001	2,16	1,10	1,16	4,41
2002	2,37	1,17	1,20	4,74
2003	2,37	1,19	1,21	4,77
2004	2,24	1,06	1,02	4,32
2005	2,15	1,03	1,01	4,19
2006	2,00	0,98	0,98	3,95
<b>2000-2006</b>	<b>2,19</b>	<b>1,07</b>	<b>1,08</b>	<b>4,35</b>
<b>Írország</b>				
2000	0,65	0,48	0,26	1,39
2001	0,55	0,40	0,19	1,14
2002	0,47	0,35	0,26	1,08
2003	0,38	0,28	0,22	0,88
2004	0,26	0,20	0,16	0,61
2005	0,25	0,16	0,14	0,56
2006	0,19	0,14	0,09	0,43
<b>2000-2006</b>	<b>0,38</b>	<b>0,28</b>	<b>0,18</b>	<b>0,84</b>
<b>Portugália</b>				

2000	2,87	1,64	1,31	5,83
2001	2,73	1,61	1,19	5,53
2002	2,60	1,62	1,16	5,38
2003	2,44	1,54	1,08	5,06
2004	1,87	1,18	0,88	3,93
2005	1,86	1,13	0,90	3,88
2006	1,83	0,98	0,89	3,70
<b>2000-2006</b>	<b>2,30</b>	<b>1,37</b>	<b>1,05</b>	<b>4,72</b>
<b>Spanyolország</b>				
2000	0,87	0,41	0,00	1,28
2001	0,90	0,45	0,04	1,40
2002	0,91	0,47	0,05	1,43
2003	0,90	0,46	0,05	1,41
2004	0,80	0,42	0,04	1,27
2005	0,79	0,40	0,04	1,23
2006	0,77	0,38	0,04	1,19
<b>2000-2006</b>	<b>0,85</b>	<b>0,43</b>	<b>0,04</b>	<b>1,31</b>

*Forrás: Európai Bizottság Megjegyzés: 2003-2006 becslés alapján*

**Táblázat. Egy főre jutó GDP a kohéziós országokban, az EU-15 átlagának arányában**

	<b>Görögország</b>	<b>Spanyolország</b>	<b>Írország</b>	<b>Portugália</b>
1960	43,6	59,1	62,6	40,1
1961	46,9	62,7	63,3	40,4
1962	45,1	65,4	62,8	41,6
1963	48,5	67,9	62,9	42,1
1964	50,3	67,9	61,9	42,8
1965	53,6	69	60,8	44,5
1966	55	71,1	59,3	45
1967	55,9	71,4	60,7	47,3
1968	57,1	72	62,6	49,3
1969	60,3	73,7	62,6	48,5
1970	62,9	72,9	61,2	50,4

1971	66,3	73,6	61,1	52,6
1972	69,4	76	61,8	54,9
1973	70,8	77	60,4	57,9
1974	65,1	79,4	61	56,9
1975	69,3	79,9	64,1	52,9
1976	70,2	78,3	61,4	52,8
1977	69,5	77,8	64	53,9
1978	71,7	76	65,9	53,4
1979	70,8	73	64,7	54,1
1980	70	72,7	65,5	55,4
1981	68,5	72,1	67	56
1982	66,8	72,3	67,3	56,4
1983	64,7	72,4	65,6	55,2
1984	64,3	71,7	66,6	52,9
1985	64,1	71,6	66,8	53
1986	62,6	71,8	65,3	54,4
1987	59,6	73,8	66,6	56,4
1988	59,7	74,5	67,1	58,5
1989	59,9	75,6	69,4	59,7
1990	58,3	76,5	73,3	61
1991	59,4	79,2	74,7	63,1
1991	60,6	80,9	76,3	64,4
1992	62	78,9	79,3	65,4
1993	63,9	79,5	82,4	68
1994	64,7	77,6	86,8	69,8
1995	65,8	78,1	92,1	70,5
1996	66,7	79,2	93,6	70,1
1997	65,9	79,9	103,8	73,4
1998	66,9	79,3	106,9	72,2
1999	68,3	82,1	112,3	72
2000	67,8	81,8	115,1	71,7
2001	67,3	82,8	118	72,2
2002	69,1	83,4	119,2	72,6
2003*	70,5	83,8	120	72,2
2004*	71,4	84,2	121,4	71,9

*Forrás: Eurostat Megjegyzés: 2003-2004 becslés alapján*

Táblázat. Egy főre jutó GDP a kohéziós országokban, PPS EU15=100

	1993	2000	2001
Görögország	64,1	68,1	69,8
Spanyolország	79,6	81,5	82
Írország	83	118,8	121,6
Portugália	68,8	74,4	74,3
<b>EUR EU15=100</b>			
	1993	2000	2001
Görögország	47,2	51,4	52,9
Spanyolország	66,9	68,4	70,2
Írország	73,1	121,2	129,5
Portugália	41,4	51,1	52,3

Forrás: European Economy, 2003 tavasz

Táblázat. Az egységes piac és a Strukturális Alapok hatása a kohéziós országokra

	A kereskedelem liberalizálásának hatása		A Strukturális Alapok hatása		Kombinált hatás	
	GDP	munkanélküliség	GDP	munkanélküliség	GDP	munkanélküliség
<b>Portugália</b>						
1995	3,9	-1,9	10,6	-6,4	10,4	-7,9
2000	11,5	-7,7	11,6	-5,5	14,7	-11,5
<b>Spanyolország</b>						
1995	4,8	-1,2	2,2	-0,4	0,9	-0,6
2000	9,2	-2	2,1	0,1	1,4	0,4
<b>Görögország</b>						
1995	-1,3	2	6,9	-3,8	4,7	-2,7
2000	0,1	1,6	7,4	-2,1	5,9	-2,9
<b>Írország</b>						
1995	5	-1,4	2,7	-0,4	6,6	-2
2000	9,2	-1,2	3,4	0,3	10,5	-1

Forrás: Európai Bizottság

**Táblázat. Az 1. cél régióinak finanszírozása Spanyolországban források és területek szerint (millió euró, 1999-es árakon)**

	1994-1999, éves átlag			2000-2006, éves átlag		
	EU-támogatás	Nemzeti társfinanszírozás	Állami vállalatok	EU-támogatás	Nemzeti társfinanszírozás	Állami vállalatok
<i>Alapinfrastruktúra</i>	1930	1227	2587	2405	1331	2860
Szállítás, közlekedés	1108	606	626	1264	680	688
Telekommunikáció	76	141	922	40	74	940
Energia	113	170	901	41	61	720
Víz/környezetvédelem	551	255	139	963	453	512
Egészségügy	82	53	0	99	63	0
<i>Emberi erőforrások</i>	1394	482	7	1609	560	11
Oktatás	361	126	0	364	125	0
Képzés	906	304	0	1077	368	0
K+F	127	53	7	168	69	0
<i>Termelő ágazatok</i>	1419	597	199	1428	603	225
Mezőgazdaság, halászat	574	223	2	586	366	4
Ipar/szolgáltatások, turizmus	845	374	197	831	227	221
<i>Egyéb</i>	438	164	0	224	0	0
<b>Összesen</b>	<b>5181</b>	<b>2469</b>	<b>2793</b>	<b>5666</b>	<b>2577</b>	<b>3095</b>

*Forrás: European Commission: CSF 2000-2006 for Spanish Objective 1 Regions, Sum. p. 20.*

**Táblázat. A finanszírozás megoszlása Portugáliában, 1989-1993**

Strukturális Alapok	49%
Központi adminisztráció	17%
Önkormányzati és regionális adminisztráció	50%
Állami vállalatok	70%
Magánszféra	22%

*Forrás: Mota - Vitorino - Reis [1996]*



Táblázat. Pénzügyi programozás 2000-2006 (millió EUR)

Prioritások	Nemzeti költségvetési hozzájárulás	Strukturális Alapok
1.	2461	4267
2.	1962	4132
3.	1794	1721
4.	5209	8978
Tartalék	810	1356
CSF összesen	12264	20535
ERDF	8535	12428
ESF	2609	4415
EAGGF	1038	2117
FIFG	81	218

*Forrás: European Commission: Community Support Framework, Portugal, 2000-2006.*

Táblázat. A tényleges kiadások célterületek szerint, Spanyolország, 1994-1999, millió EUR

Prioritások	ERDF		ESF		EAGGF		FIFG	
	Összes közkiadás	Európai forrás	Összes közkiadás	Európai forrás	Összes közkiadás	Európai forrás	Összes közkiadás	Európai forrás
Regionális integráció	10885,953	6743,093	0	0	0	0	0	0
Termelő ágazatok	4478,040	3059,580	194,116	152,106	2027,960	1426,663	0	0
Turizmus	777,973	465,225	16,745	12,687	0	0	0	0
Mezőgazd. és vidékfejl.	350,888	162,922	32,355	29,328	2434,437	1743,028	0	0
Halászat	43,535	31,188	13,989	10,491	0	0	1355,070	1005,636
Gazdasági infrastr.	7893,101	4601,732	251,494	189,859	0	0	0	0
Emberi erőforrások	1358,033	962,881	7819,991	5854,669	0	0	0	0
Technikai támogatás	144,845	106,578	65,107	49,026	0	0	0	0
<b>Összesen</b>	<b>25935,368</b>	<b>16133,199</b>	<b>8393,797</b>	<b>6298,166</b>	<b>4462,397</b>	<b>3169,691</b>	<b>1355,070</b>	<b>1005,636</b>

*Forrás: CEET - ECOTEC Research & Consulting Ltd.*

**Táblázat. Tervezett és tényleges kiadások, Írország, 1994-99, millió EUR**

	Teljes CSF	Összes közkiadás	Összes uniós kiadás	ERDF	ESF	FIFG	EAGGF	Nemzeti források	Magánforrások
Tényleges	10241,7	8274,3	5812,3	2607,0	2043,3	48,1	1086,5	2462,0	1994,9
Tervezett	10253,0	7825,0	5581,0	2523,0	1953,0	47,0	1058,0	2244,0	2428,0
Tervezett, inflációval kiigazított	10696,9	8156,5	5815,0	2637,9	2029,6	49,3	1098,2	2341,5	2540,5
Tényleges a tervezett %-ában	99,9	105,7	104,1	103,3	104,6	102,4	102,7	109,7	82,2
Tényleges a tervezett, inflációval kiigazított %-ában	95,7	101,4	100,0	98,8	100,7	97,7	98,9	105,1	78,5

*Forrás: Fitzpatrick Associates.*

**Táblázat. A tagállamonként részesedés a Strukturális Alapokból**

	Spanyolország		Portugália		Görögország		Írország		Összesen millió ECU
	millió ECU	%	millió ECU	%	millió ECU	%	millió ECU	%	
1989-1993	9779	34,9	7368	26,3	7193	25,7	3672	13,1	28112
1994-1999	32810	47,3	15396	22,2	15066	21,7	6004	8,6	69375,8

*Forrás: Borbély [1997]*

**Táblázat. A közösségi strukturális támogatások hatása a GDP növekedésére és a munkanélküliségre, 1989-99 (% a támogatások nélkül számított becslésekhez viszonyítva)**

	Görögország		Írország		Portugália		Spanyolország	
	GDP	Mnélk.	GDP	Mnélk.	GDP	Mnélk.	GDP	Mnélk.
1989	4.1	-3.2	2.2	-1.4	5.8	-3.6	0.8	-0.5
1993	4.1	-2.9	3.2	-1.0	7.4	-4.1	1.5	-0.8
1999	9.9	-6.2	3.7	-0.4	8.5	-4.0	3.1	-1.6
2006	7.3	-3.2	2.8	0.4	7.8	-2.8	3.4	-1.7
2010	2.4	0.4	2.0	0.5	3.1	-0.1	1.3	-0.4

*Forrás: Second report on economic and social cohesion, EC 2001, azon belül: ESRI, HERMIN modellre épülő becslés (2000)*

## 2. MELLÉKLET: TÖBBLET-KOFINANSTÍROZÁST IGÉNYLŐ ÁLLAMI FUNKCIÓK

A következő funkciók esetében haladja meg jelentősen a kofinanszírozási szükséglet az összes támogatásra jellemző 18,1 %-ot:

- *F01.e Műszaki fejlesztés:* ennek volumene kicsi, ezért kevésbé van jelentősége a 64,7%-os aránynak. (Itt az Unió támogatás célja: közfinanszírozású és non-profit kutatóhelyeken a kutatás, a technológiatranszfer és kooperáció feltételeinek javítása.)
- *F01.f Egyéb általános közösségi szolgáltatások:* itt az arány 31,1 %, a volumen közepes (Itt az Unió támogatás célja: e-közigazgatás fejlesztése, technikai segítségnyújtás.)
- *F04.a Iskolai előkészítés és alapfokú oktatás:* itt is hasonló az arány, 28,8 %, és már a volumen is jelentős. (Itt az Unió támogatás célja: hátrányos helyzetű emberek foglalkoztathatóságának javítása, hátrányos helyzetű tanulók esélyegyenlőségének biztosítása az oktatási rendszerben, a munkanélküliség megelőzése és kezelése) Ezen a területen – figyelembe véve a már jelentős volument – már számolni kell az kofinanszírozás miatti kizorító hatással.
- *F04.b Középfokú oktatás:* a 29,4 % közel van az előbbi funkció arányszámához, és volumene sem sokkal tér el tőle. (Itt az Unió támogatás célja: az oktatási infrastruktúra fejlesztése az esélyegyenlőség, a fenntartható fejlődés és az egész életen át tartó tanulás biztosítása érdekében; az oktatási, képzési rendszer korszerűsítése). Feltűnő, hogy míg az EU-s támogatások kofinanszírozása mind az alapfokú, mind a középfokú oktatás esetében az adott funkcióra jutó hazai fejlesztési forrásoknak mintegy 30%-át „viszi el”, addig az „F04.c felsőfokú oktatás” funkció jóval az átlag alatti, 4,9 %-os arányával implicit módon utal a hazai felsőoktatás súlyos

túlburjánzására (a közoktatáshoz képest).

- *F05.d Közegészségügyi tevékenységek és szolgáltatások*: a 40,3 % igen nagy arány, a tétel volumene azonban kicsi (három év vonatkozásában 5,4 illetve 13,4 millió euró), és ennél a funkcionál csupán IT fejlesztésről van szó.
- *F09 Tüzelő- és üzemanyag, valamint energiaellátási feladatok*: az ebben a funkcióban található keretösszegek a „megújuló energiaforrások hasznosítása, az energiahatékonyság növelése” címet viselik. A volumen nem jelentős, ugyanakkor a 352,4 %-os arány felhívja a figyelmet arra, hogy az Európai Unió szemléletváltást követel meg a megújuló energiaforrások fejlesztésének terén. Lényegében ez tartalmilag közel áll az „F14 Környezetvédelem” funkcióhoz, amely – mint lentebb látható – mind volumenében, mind arányában kiugróan magas.
- *F12.a Közúti közlekedési tevékenységek*, és a *F12.b Vasúti közlekedés* funkciók volumenükben nagyon jelentősek (jellemzően sok a Kohéziós Alapból támogatott projekt), ugyanakkor arányaik nem nagyon térnek el az átlagtól, ami arra utal, hogy a hazai fejlesztéspolitikában korábban is nagy prioritással rendelkeztek az ezekhez a funkciókhoz sorolható fejlesztések<sup>18</sup>.
- *F12.c Távközlés*: ezen funkció aránya 28,9 %. Itt strukturális és kohéziós pénzt egyaránt találunk. A Strukturális Alapokból szélessávú távközlési infrastruktúra fejlesztését támogatná az Unió elsősorban olyan földrajzi helyeken, ahol tisztán piaci alapon nem érné meg a szélessávú technológiát kiépíteni. Ha csak ezt a támogatást, ill. a hozzá szükséges hazai hozzájárulást vesszük figyelembe, akkor a funkció társfinanszírozási aránya átlagos (10,3 % – II/1 . táblázat, 8-as oszlop). A Kohéziós Alapból támogatandó új radarrendszer az, ami az átlag fölé növeli az ehhez a funkcióhoz szükséges kofinanszírozási arányt (II/2. táblázat, 11-es oszlop)

<sup>18</sup> A vasút esetében pl. a vizsgált időszak (1997-2003) alatt megépült zsalalövői vonal, közutak esetében pedig pl. autópálya-beruházások illetve (többek között Phare pénzekből is finanszírozott) elkerülő utak építése sorolható ide.

- *F13.a Többcélú fejlesztési témák tevékenységei és szolgáltatásai:* az ebbe a funkcióba sorolható (kizárólag a Strukturális Alapokból származó) keretösszegekhez szükséges hazai társösszegek a korábbi évek erre fordított összegeinek 66,5 %-át teszik ki. Sokféle prioritás és intézkedés támogatása tartozik ide, úgymint: a vidéki térségek fejlesztése (a vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése, LEADER+), befektetés-ösztönzés (tőkevonzó-képesség fejlesztése, a vállalati szektor korszerűsítése, a vállalkozói szektor infrastrukturális feltételeinek javítása), az e-gazdaság és a tudás alapú társadalom fejlesztése (eGazdaság és eKereskedelem fejlesztése, információs /digitális tartalom-/ szolgáltatás fejlesztése), a kis- és középvállalkozások fejlesztése (a kis- és középvállalkozások műszaki technológiai hátterének fejlesztése, a vállalkozói szektor együttműködéseinek fejlesztése, a vállalkozói kultúra és ismeretek fejlesztése), kutatás-fejlesztés, innováció (új, versenyképes termékek, szolgáltatások és technológiák kooperatív kutatás-fejlesztésének támogatása, vállalati és regionális innovációs képességek, valamint a K+F és az innovációs hálózatépítés támogatása).
- *F14 Környezetvédelem:* a környezetvédelemre fordítható Uniós források mind volumenükben, mind arányaikban a legjelentősebbek közé tartoznak. Az arány nemcsak „horizontálisan” (az ebbe a funkcióba sorolható uniós keretösszegek / eddigi költségek – 46,1 %), hanem „vertikálisan” is nagyon jelentős, az összes szükséges kofinanszírozás majdnem 35 %-át teszi ki (421,7 millió euró). Ismételten megemlítjük, hogy ebben megmutatkozik, hogy az Unió legfontosabb prioritásai közé tartozik a környezet védelme.
- Természetesen legnagyobb részben a Kohéziós Alap támogatásai tartoznak ide (elsősorban szennyvíz-, ivóvízprogramok, hulladékkezelési projektek), a Strukturális Alapok intézkedései közül pedig: a környezetbiztonság növelése, a települési környezetvédelem erősítése, a természetvédelmi területek fejlesztése, a biológiai sokféleség védelme, barnamezős területek újrahasznosítása.