

Trón Zsuzsanna*

Az európai uniós támogatások hatásának vizsgálata

Nagy általánosságban elfogadott nézet, hogy az Európai Unióból érkező támogatások jelentős növekedési többletet generálnak. A strukturális alapok potenciális hatásait számszerűsítő, az Európai Bizottság által elvégzett modellszimulációk alá is támasztják a pozitív várakozásokat. Az alapok tényleges hatását vizsgáló empirikus tanulmányok azonban meglehetősen szerény, az alapoknak tulajdonítható növekedési és felzárkózási többletről számolnak be¹. Ennek az ellentétnek a feloldását tűzte célul a jelen írás, mely a következő logikai szálon halad. Először bemutatja az EU-ban kialakult értékelési folyamatot és típusait, majd megvizsgálja az egyes értékelési módszerekből levonható tanulságokat az esettanulmányok, a modellszimulációk és az ökonometriai tanulmányok mélyebb elemzésével. A cikk következtetése, hogy a regionális politika szándékai csak korlátozottan érvényesülnek, melynek okai többek között a támogatások kizorító hatásában, a járadékvadászatban és a kormányok erkölcsi kockázatában keresendő.

Az Európai Unió regionális politikájának² egyik legfőbb célja, hogy segítse a gazdag és szegény régiók közt meglévő jövedelemkülönbségek csökkenését (más szóval csökkentse a gazdasági és területi különbségeket), a politika másik legfontosabb célja pedig a foglalkoztatás erősítése, valamint a társadalmi kirekesztettség elleni küzdelem (vagyis a társadalmi különbségek csökkentése). Mindezen célok elérésére az Unió jelentős pénzüsszegeket költ a célokat elősegítő programok megvalósítására.

A lassan húszéves múltra visszatekintő közösségi szintű politika tapasztalatait vizsgálva felvetődik a kérdés, vajon mennyiben tudott eleget tenni a politika a céljainak, mennyi-

* Trón Zsuzsanna PhD-hallgató a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudomány Karán. E-mail: zsuzsanna.tron@econ.unideb.hu.

¹ A támogatások jelentős veszélyeire is egyre többen hívják fel a figyelmet (Váradai 2006).

² Az uniós regionális politika, kohéziós politika és fejlesztési politika ezen írásban szinonimaként használt fogalmak, melyek az Európai Unió strukturális alapjainak és a Kohéziós Alapjának működtetésére vonatkoznak. Ezek azok a legfőbb eszközök, melyek segítségével az Unió segíti tagországai és régiói gazdasági és társadalmi fejlődését. A cikkben vizsgált időszakban, 2006 előtt négy strukturális alap működött: az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap orientációs szekciója, valamint a Halászati Orientációs és Pénzügyi Eszköz. A Kohéziós Alap a környezetvédelem és a közlekedési infrastruktúra terén megvalósuló nagyobb programok támogatására nyújt pénzügyi segítséget. A strukturális alapok pénzeszközeit ún. célterületek vagy „Objective”-ek alapján kijelölt térségek kaphatják, vagy ún. Közösségi Kezdeményezések keretén belül. A Kohéziós Alap segítségét pedig a legkevésbé fejlett tagországok vehetik igénybe, melyek 2006 előtt Görögország, Portugália, Spanyolország és az új tagállamok voltak. A 2007 óta működésbe lépett rendszer részleteiről lásd a http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_en.htm internetes oldalt.

ben tudta az európai adófizetők pénzét a célokra megfelelően elkölteni. Az ilyen típusú kérdésekre a politikai értékelés elvégzése után tudunk megalapozott választ adni, és ez a válasz a politika jövőbeli alakításában is segítséget nyújthat.

Értékelés kialakulása és fogalma az uniós gyakorlatban

A regionális politika értékelése az Unió történelméhez képest viszonylag új keletű, a kezdeti időszakban (1975–1988) ugyanis több okból kifolyólag³ nem alkalmaztak megfelelő értékelési rendszert (Bachtler – Michie 1995). 1988-tól kezdődően azonban, amikortól az Európai Bizottságnak nagyobb szerepe lett az uniós alapok újraelosztásában, kiéleződött a konfliktus a tagállamok és a Bizottság között. Így tehát az értékelés legfontosabb és legrégebben fennálló célja az *elszámoltathatóság* igényének kiszolgálása (Batterbury 2006). Ettől az időponttól kezdődően a Bizottság jelölte ki a támogatási pénzekben részesülő régiók körét, jóváhagyta a fejlesztési terveket, és kontrollt gyakorolt a fejlesztési kiadások felett. Az, hogy az uniós költségvetés kiadásainak legjelentősebb tételéről van szó, tovább erősítette az elszámoltathatóság igényét⁴. Mindezek következtében az EU-ban egyre szigorúbbá és kiterjedtebbé vált az értékelési rendszer, a monitoring, a pénzügyi menedzsment és a könyvvizsgálat, valamint az ezek iránti elkötelezettség. A helyzetet még az is bonyolítja, hogy az értékelés folyamatának nagyon sok szervezetet kell kiszolgálnia a programmenedzserektől és partnerektől kezdve, a regionális és nemzeti hatóságokon keresztül, egészen a különböző uniós szervezetekig, de az uniós kiadások eredményét és a programok végrehajtását tekintve *mindegyik szervezetnek mások az érdekei*.

A programok értékelési rendszerének kiépítése a tagállamokban nem is olyan egyszerű, mivel az EU-ban *nem létezik közösségi szintű monitoring szabályozás*. A közös költségvetésről szóló tanácsi rendeletekben megjelenik ugyan a monitoring szükségessége, de annak kialakításáról konkrétan nem esik szó. Az Unió még a 2007–2013-as költségvetési periódusra vonatkozóan is mindössze módszertani munkadokumentumokat (*working paper*) és útmutatókat (*guidance*) adott ki az értékelést segítő, és nem foglalkozott a közös költségvetésre is ható programok monitoringszabályozásának felállításával⁵.

Az Unióban az értékelés (vagy monitoring) *célja* alapvetően nem az, hogy a pénzáramlás elszámolását utólag ellenőrizze, hanem, hogy „támogatást nyújtson a fejlesztési programok kidolgozását megalapozó hatásvizsgálatokhoz” (Forman 2001:211). A monitoring *feladata* Rechniczter – Lados (2004:257) megfogalmazásában „a területfejlesztésre irányuló fejlesztések és azokhoz kapcsolódó támogatások számbavétele, illetve a programok előrehaladása, s ezen keresztül azok minősítése”. Formanhoz (2001) hasonlóan ők is megjegyzik, hogy a monitoring nemcsak pénzügyi és adminisztratív ellenőrzés, hanem annál jóval több: a fejlesztési program figyelemmel kísérése, folyamatos értékelése, visszajelzés a célok megvalósítására, de egyben a fejlesztések területi hatásainak rendszerezését és értékelését is jelenti.

³ Bachtler és Michie (1995) írásukban három okot sorol fel: (1) 1988 előtt a közösségi támogatások és a tagállamok regionális fejlesztésre szánt pénzei összekeveredtek, (2) rosszul koordinálták az igazgatóságok közti munkamegosztást és (3) az értékelési technikák nagyon eltérőek voltak Európában, főleg a közösségi iránymutatások hiányában.

⁴ Az EU kohéziós politikájának értékelése iránt megnyilvánuló nagyobb érdeklődés egyébként nemzetközi trendnek is nevezhető, amely a kormányzati beavatkozások legitimitásának és igazolásának igénye indított be napjainkban világszerte (Bachtler – Wren 2006).

⁵ Lásd a http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm internetes oldalt a részletekért.

Az értékelés (*evaluation*) és a *monitoring* (nyomon követés) kifejezések bár alapjaiban más tartalmat jelölnek, az uniós és magyar szakirodalomban rendszerint egymás szinonimáiként jelennek meg. Az olvasó talán a mikro- vagy makroszinthez való kapcsolódást tudja különbségként megragadni, miszerint az értékelés inkább a makro-, a *monitoring* inkább a mikroszint elemzését takarhatja (Bradley 2006:190).

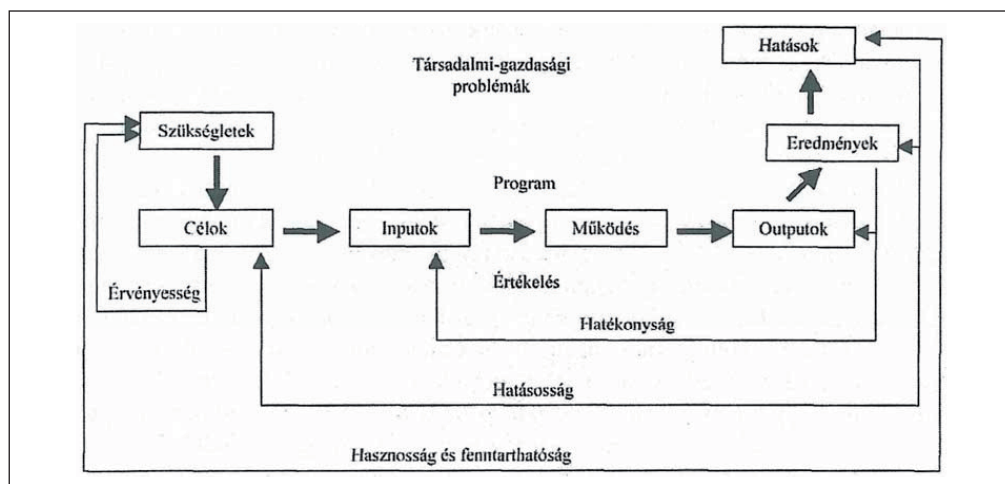
Hogyan is értékelünk? Miként lehet igazolni egy politika létét, hogyan lehet bizonyítani a regionális politika keretében elköltött pénzek jogosságát? Molle (2006:2) szerint két dolog felmérésével. Először is be kell mutatni, hogy a politika elérte a célját, tehát *hatásos* (*effective*) volt. Másodszor igazolni kell, hogy a pénzekkel nem bántak pazarolóan, vagyis *hatékonyan* (*efficient*) használták fel őket. A hatásosság és a hatékonyság demonstrálásához az értékelés folyamata segít bennünket.

Minden értékelésnek az az első lépcsője, hogy meg kell érteni a *beavatkozás logikáját*, amely alapján egyértelművé válik, hogy mit is akarunk elérni, illetve, hogyan akarjuk elérni (lásd EC 2001:5 és EC 2006:4). A beavatkozás logikájának kulcselemei az inputok, a projektek vagy tevékenységek, az outputok, az eredmények (rövid távú vagy kezdeti eredmények) és a végeredmény (vagy hosszú távú hatás). (Lásd az 1. ábrát). Gyakran SWOT-elemzés is kapcsolódik e struktúrához.⁶

Az értékelés elvégzésével tehát nemcsak a kutatási kérdésként felvetett (az adófizetők pénzének megfelelő elköltésére vonatkozó) elszámoltathatóság kritériumának felelhetünk meg. Az értékelés segítségével a fejlesztési politika egyes szakaszainak eredményességét is javíthatjuk, így például a tervezésnek, a fejlesztési programok kidolgozásának és megvalósításának, tehát a teljesítménynek (a hatásosságnak és a hatékonyságnak) a javulását is elérhetjük. Mindent egybevetve ezt a folyamatot nevezzük *tanulásnak*. (Molle 2006:2)

1. ábra

Az EU regionális politikájának értékelésekor vizsgálandó kulcselemek



Forrás: (Molle 2006:5)⁷

⁶ Ehhez az ábrához még az utolsó fejezetben visszatérünk.

⁷ Ugyanezt az ábrát lásd (Forman 2001:242; Rehnitzer – Lados 2004:260; EC 2001:9) alapján, vagy (EC 2006:4).

Értékeléstípusok

Az értékelés fentebb már említett (főleg az eltérő érdekekből fakadó) *komplexitását* még tovább növeli, hogy számos formában megvalósulhat. A szabályozásként megjelenő útmutatók és munkadokumentumok csak a keretet teremtik meg, de a nemzeti és a regionális környezet, az intézményrendszer és a megvalósítás formája mind-mind eltérő. A tagállamokban eltérő az értékelési kultúra és az értékelés adminisztratív kapacitása is. Míg az észak-európai országokban a regionális politika értékelésének erős hagyományai vannak, addig a déli államokban, Olaszországban, Görögországban a szakpolitikák értékelése nem honosított meg igazából a közigazgatás keretében (Bachtler – Wren 2006:149).

Az értékelés programról programra is eltérő. Egy program ugyanis nagyon sokféle beavatkozásból állhat (így célozhat pl. fizikai vagy gazdasági infrastruktúrafejlesztést, humán erőforrást, kutatást, technológiai fejlesztést és innovációt, környezetvédelmi célokat, kis- és középvállalatok támogatását stb.), és változatos pénzügyi eszközök segíthetik a megvalósítást, amely sokféle kedvezményezettnek jelenthet javulást. Ezen felül a programok társfinanszírozása kötelező tagállami vagy magántőkével, ami tovább tarkítja az összképet.

Az értékelés iránt mutatkozó nagy érdeklődésnek köszönhetően az EU kohéziós politikájának értékelése, valamint az ehhez kapcsolódó *módszertan* is a figyelem középpontjába került, s mint ilyen *vitatott* területté is vált. Ez nem is meglepő tekintve a politikára szánt összegeket⁸, valamint a politika szerepét, de annak tudatában kell lennünk, hogy az értékelésnek és módszertanának is nagyon sok típusa van.

Az értékeléssel kapcsolatos vitáknak legtöbbször az az alapja, hogy *eltérő filozófiai alapokra* támaszkodnak. A modern értékelési gyakorlat három filozófiai hagyományból merít, ezek a pozitívizmus, a konstruktívizmus és a realizmus. A *pozitívizmus* azon az alapon nyugszik, hogy objektív tudás megszerzése lehetséges, ha megfigyeléseket teszünk (Tavistock Institute – GHK – IRS 2003:21). Különböző egyének, ha ugyanazt a megfigyelési eszközt alkalmazzák, és a megfigyelésüket objektív technikákkal elemzik, ugyanarra az eredményre kell, hogy jussanak. A pozitívista hagyomány szabályszerűségeket és törvényeket keres (mint a természettudományok), a törvényszerűségek leírása pedig az egyes elemek aggregációjából ered. De a pozitívizmus tiszta formájának sok korlátja van, így például nehéz a valóságot megfigyelni, nehéz teljesen megfigyelni, a megfigyelő is része a valóságnak, és így megváltoztathatja környezetét, stb.

A pozitívizmus korlátai vezettek az ún. posztpozitívista iskolák kialakulásához. A legradikálisabb, a pozitívizmus legtöbb feltételezését elutasító irányzat a *konstruktívizmus*, amely elutasítja az „objektív” tudás létezését. A *realizmus* pedig a különböző összefüggésekre, az elméletekre vagy keretfeltételekre koncentrálnak, amelyek segítik a magyarázatok interpretációját. Megpróbálja a politikák és programok egyes hatásmechanizmusait feltárni. (Armstrong – Wells 2006:263–266; Tavistock Institute – GHK – IRS 2003:22)

Az eltérő filozófiai megközelítésnek eltérő *értékelési módszerek* felelnek meg. A pozitívizmus maradt a domináns filozófiai hagyomány a strukturális alapok gazdasági hatásainak elemzésénél. Főként ún. *top-down* értékeléseket végeznek statisztikai technikák segítségével. A top-down értékelés azt jelenti, hogy aggregált makroszintű adatokat gyűjtenek (mint a munkanélküliség vagy az ipari elhelyezkedés keresztmetszeti adatai), amelyeket valami-

⁸ A 2007–2013-ra vonatkozó pénzügyi terv alapján az EU kohéziós politikai célokra a teljes uniós költségvetés 35,7%-át bocsátja rendelkezésre, ami 347,41 milliárd eurót jelent.

lyen statisztikai módszerrel elemeznek (pl. idősoros regresszióelemzés vagy ökonometriai modell, de használnak input-output és általános egyensúlyi modelleket is) (Armstrong – Wells 2006:264). A pozitívista szemléletmódhoz tartozik a bottom-up megközelítés is annyiban, hogy itt mikroszinten gyűjtenek be objektív információkat, és azokat próbálják meg aggregálni és általánosítani az egészre.

A realista megközelítéshez főként a nagy mintán készített felmérések, postai vagy telefonos kérdőívek állnak közel, illetve a fókuszáltabb és kevesebb válaszadóból álló mélyinterjúk. Tehát ez a megközelítés inkább az egyedit és a különlegeset keresi, szemben a pozitívista általánosításokat kereső hozzáállásával. (Armstrong – Wells 2006:265)

Az értékelés tartalma a program előrehaladásával változik, ennek megfelelően lehet előzetes (*ex-ante*), közbenső (*mid-term*) és utólagos (*ex-post*) értékelés. Az egyes szakaszokhoz vagy szintekhez is eltérő értékelési módszerek tartozhatnak (lásd 1. táblázat). Az egyes értékelési módszerekről átfogó leírás található az Unió értékelési honlapján⁹.

1. táblázat

Az értékelés módszerei és szintjei

| Az értékelés módszerei | Az értékelés szintjei | | |
|--|--------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| | Előzetes (<i>ex-ante</i>) | Közbenső (<i>mid-term</i>) | Utólagos (<i>ex-post</i>) |
| <i>Szociológiai jellegű módszerek</i> | | | |
| 1. SWOT-elemzés | ++ | + | |
| 2. Dokumentumelemzés | ++ | + | + |
| 3. Személyi interjú | | + | ++ |
| 4. Fókuszcsoport | + | | ++ |
| 5. Esettanulmány | | | + |
| 6. Személyes megfigyelés | | + | |
| 7. Szakértői panel | ++ | | + |
| 8. Kérdőíves felmérés | | | + |
| 9. Delphi-módszer | + | | |
| 10. Összehasonlítás (benchmarking) | + | | |
| <i>Parametrizáló, egzakt módszerek</i> | | | |
| 11. Földrajzi információs rendszer (GIS) | + | + | ++ |
| 12. Költséghaszon elemzés | ++ | + | + |
| 13. Shift-share elemzés | | + | ++ |
| 14. Regresszióelemzés | | + | ++ |
| 15. Faktorelemzés | + | + | ++ |
| 16. Input-output-modell | | + | ++ |
| 17. Ökonometriai modell | | + | ++ |

Megj.: ++ a több mérési szinten használható módszerek esetén a leggyakoribb értékelési szintre utal

Forrás: (Rechnitzer – Lados 2004:267)

⁹ Elérhető a http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/sourcebooks/method_techniques/index_en.htm internetes oldalon. Jó magyar összefoglalóját adja Rechnitzer – Lados (2004:267–319).

A táblázatból látható, hogy a módszerek közt megtalálhatók a mikro- (*bottom-up*) és a makro- (*top-down*) típusú megközelítések. A *mikroszintű elemzéseknek*, ilyen például a költség-haszon elemzés, jól bevált és régóta alkalmazott kutatási háttere van (Mishan 1982), de a közösségi beavatkozások *makrogazdasági hatását* vizsgáló irodalom is jelentős kutatási bázissal rendelkezik (lásd erről pl. Romp – De Haan 2005). A két megközelítésnek azonban szintén radikálisan eltérő a módszertana, a különbségeket a 2. táblázat mutatja be. A közel-múltban azonban történtek erőfeszítések a kétféle megközelítés integrálására (lásd Bradley et al. 2005).

2. táblázat

A mikro- és makromegközelítés közti különbség

| | Mikro (bottom-up) | Makro (top-down) |
|------------------------|---|----------------------------------|
| Aggregáció szintje | kicsi (egyéni projektek) | nagy (aggregált, egész gazdaság) |
| Elméletek használata | gyenge (intuitív, ktg-haszon elemzés) | erős (makroökonómiai) |
| Modell kalibráltsága | intuitív, informális | tudományos, ökonometriai |
| Politikai következmény | informális, implicit, főleg rangsorolás | formális, explicit, mennyiségi |
| Externáliák kezelése | korlátozott vagy teljesen hiányzik | a modellben explicit módon |

Forrás: (Bradley et al. 2005:7)

A dolgozat további részében az Unió regionális politikájának hatásosságát (*effectiveness*) vizsgáljuk, amelyre a módszerek közül leginkább az esettanulmányok, a modellszimulációk és az ökonometriai elemzések alkalmasak. Az irodalom ezen a téren is rendkívül bőséges¹⁰, ez az írás mindössze az értékeléstípusok közti különbségre kívánja a figyelmet felhívni, és semmiképpen nem vállalkozik átfogó összegzésre. A dolgozat utolsó fejezetében megpróbálunk az eltérő módszertanok ellenére is egyfajta konklúziót levonni a strukturális alapok működésének hatékonyságára vonatkozóan, és felállítunk néhány kritériumot, amelyek alapján a támogatások hatékonyabb felhasználása lehet elérhető.

Esettanulmányok

„Az esettanulmány olyan felmérési eszköz, amely a vizsgált terület egy speciális esetének részletes elemzését adja a témához kapcsolódó összes rendelkezésre álló adat, információ összegyűjtése alapján. Fő célja, hogy egy adott helyzetről a lehető legteljesebb képet mutassa.” Rechnitzer – Lados (2004:280) definíciója alapján azt mondhatnánk, hogy az esettanulmányok egyáltalán nem alkalmasak arra, hogy az uniós regionális politikát értékeljük, és bár pontos képet adnak egy adott projektről (Evalsed 2003), csak *fenntartásokkal alkalmazhatók* aggregált, nemzeti vagy regionális szintű következtetések levonására. Az MNB (2006) vizsgálata éppen ezért nem is veszi figyelembe az esettanulmányokból levonható következtetéseket az alapok hatásának vizsgálatakor. Vannak azonban, akik szerint érdemes

¹⁰ Ellentétben az MNB (2006:57) tanulmányában „nem túl bő irodalomként” megállapított mennyiséggel!

megvizsgálni az esettanulmányokból levonható következtetéseket (lásd pl. *Ederveen et al. 2003; Tavistock Institute – GHK – IRS 2003*).

Esettanulmányok megszámulthatatlan sokasága jelenik meg folyamatosan az értékelési irodalomban. Vannak olyanok, amelyek az elköltés módjára koncentrálnak, vannak olyanok, amelyek azt vizsgálják, hogy a helyi gyakorlatban a projektek ellenőrzése milyen tanulási folyamatot indít el, és megint mások megpróbálnak makroszintű következtetéseket levonni a különböző témákra vonatkoztatva. Ilyenek például a foglalkoztatásra (*CSES 2006*), a partnerségre (*Tavistock Institute – Ecotec 1999*), a technológiára (*Ade – Enterprise – Zenit 1999*), vagy a kis- és középvállalatokra (*Ernst & Young 1999*) gyakorolt hatás vizsgálata. A következőkben *Ederveen et al. (2003)* munkájára támaszkodva mutatjuk be, hogy az esettanulmányok következtetései alapján milyen hatékonyságú az EU kohéziós politikája.

Abban egyetérthetünk az MNB (2006) tanulmányával, hogy ha az esettanulmányok alapján csak a megépült „autópálya-kilométereket” és a létrehozott munkahelyek számát kapjuk meg, abból az európai politika eredményességét tekintve messzemenő következményeket levonni nem lehet. Pedig nagy általánosságban az esettanulmányokra az ilyen *szellemiség* jellemző. Bemutatják az adott régió társadalmi és gazdasági helyzetét és az uniós pénzek felhasználásának a módját, esetleg azt, hogy milyen nehézségekkel néztek szembe (*Stéclebout 2002*). Lehetséges, hogy összegzésül megjegyzik, hogy az értékelési folyamatnak még fejlődnie kell, hogy megfelelő következtetéseket lehessen levonni.

Ederveen és szerzőtársai (2003) bemutatnak egy kutatást, amely 1989–1993 közt a strukturális alapok által finanszírozott támogatások hatását vizsgálta főként esettanulmányok és mélyinterjúk alapján. A kutatás azokat a régiókat vizsgálta, amelyek a 2. célkitűzés alapján részesültek támogatásban, tehát főleg a struktúraváltás miatt nehéz helyzetbe került iparágak foglalkoztatási problémáit igyekeztek megoldani. A hatást így a megteremtett munkahelyek számával valóban mérni lehetett. A kutatók úgy becsülték, hogy a 2. célkitűzésre szánt 6 milliárd euró körülbelül 850 000 „bruttó”, és 450 000 „nettó” munkahelyet teremtett. A különbség a nemzeti regionális támogatások, a nem támogatott cégek és munkavállalók *kiszorító hatásának* köszönhető, tehát az EU támogatásai kiszorították ezeket a nem támogatott cégeket (*Ederveen et al. 2003:26*). Az esettanulmányokkal azonban azt nem lehet megállapítani, hogy ha nem történt volna meg a támogatás, akkor miként alakult volna a foglalkoztatottak száma. Felmerül továbbá az adicionalitás alapelvének sérülése is, ugyanis a nemzeti kormányok hajlamosak saját támogatásaikat visszafogni azokon a területeken, ahová a brüsszeli kifizetések megérkeznek.

Ederveen et al. (2003) összegzésként megállapítja az *esettanulmányokról*, hogy a kohéziós támogatások *hatékonyságát nagyon ritkán számszerűsítik*, és legtöbbször szerénynek, enyhén pozitívnak minősítik azt. Az esettanulmányok azonban rámutatnak arra, hogy a helyi hatóságok gyakorlatát általában befolyásolták az uniós támogatások, főként az együttműködés, partnerség és a stratégiai tervezés terén. Viszont több esetben kimutatták a *járadékvadász* magatartást is.

Modellszimulációk

A második vizsgált módszer a modellezés alkalmazása. Ez a módszer több oldalról is ki tudja egészíteni az esettanulmányoknál említett hiányosságokat. Egyrészt a modellek segítségével könnyebben megállapítható annak *mértéke*, hogy a kohéziós támogatás makroszinten

mennyivel járult hozzá a foglalkoztatás vagy a GDP bővüléséhez, másrészt fel tudja vázolni azt az esetet, hogy *mi lett volna, ha* nincs az uniós támogatás. Ez utóbbi azért fontos, mert a lassú növekedés és a strukturális támogatások egyidejű jelenléte nem feltétlenül jelenti a támogatások hatástalanságát, mivel előfordulhat, hogy az adott terület a támogatások nélkül sokkal rosszabb helyzetben lenne.

A strukturális alapok hatásának és hatásosságának vizsgálata, mint azt már korábban említettük, több szinten is történhet. Ha egy egyedi projektet vizsgálunk (pl. egy autópálya-építést), akkor egy hagyományos *költség-haszon elemzéssel*¹¹ felállíthatjuk a versengő projektek sorrendjét a megtérülési rátáiknak megfelelően. Egy ilyen elemzésnél azonban nem kalkuláltuk bele az autópálya túlsorduló (vagy *spillover*) hatásait, vagy a pozitív és *negatív externáliákat*, amelyeket a teljes uniós program hatásaiba azonban be kell számítanunk. A strukturális alapok kiadásainak méretét tekintve (hozzá adva a hazai fiskális politikára nehezedő nyomást is), fontos, hogy a hatásokat olyan kontextusban vizsgáljuk, amelyek tartalmazzák a teljes gazdasági visszacsatolásokat, kapcsolatokat, túlsordulási és extern hatásokat. Ilyen esetekben jó hasznát vehetjük az olyan országos és regionális szintű közgazdasági modelleknek, mint az *input-output modellek (I-O)*, az *ökonometriai*, az *általános egyensúlyi modellek (CGE)* és a *dinamikus növekedési modellek*. Ezek képesek arra, hogy az adott országban történő változásokra koncentráljanak, sőt az ország területén való földrajzi elhelyezkedést is tudják a modellben értelmezni¹².

A modellszimulációk különösen képesek arra, hogy ne csak a *rövidtávú keresleti hatásokat* ragadják meg, hanem az ennél jóval nehezebben számszerűsíthető *hosszú távú kínálat oldali következményeket* is felvázolják. Ezek a következmények ugyanis feltételesek, mivel csak később jelennek meg, és csak akkor, ha a program sikeres (Gács – Halpern 2006). A gyakorlatban számos modell létezik, van, amelyik a keresletoldali hatásokra helyezi a hangsúlyt, van, amelyik a kínálati oldal változásaira. Van olyan modell, amelyik az ország egészére vonatkozik, s létezik olyan is, amelyik a támogatásoknak egy-egy régióra gyakorolt hatását vizsgálja.

A *regionális modellekben* külső tényezőként jelennek meg az adott országon belüli fejlesztési támogatások és beruházások is. Az országos modellekkel ellentétben, ezekben a modellekben számolnak a munkaerő mobilitásával, a beruházások ágazati megoszlásával és a közlekedési projektek sajátos hatásaival is. Nehézségüket viszont az adja, hogy bizonyos adatok nehezen mérhetők, vagy egyáltalán nem állnak rendelkezésre regionális szinten. Ilyenek az ágazatok és vállalatok közti kapcsolatok, vagy a más régiókkal folytatott kereskedelem adatai. Forman (2001) könyvében három ilyen modellt említ¹³, a regionális VAR-modellt, a strukturális VAR-modellt és a regionális CGE- (általános egyensúlyi) modellt. Hazánk 2. nemzeti fejlesztési tervének hatásvizsgálatára azonban éppen tavaly készült el egy komplex makroregionális modell, amely a megyékre is alkalmazható lesz (Varga 2007). Ez a modell a 2007–2013(2015)-as periódusban hazánkba érkező uniós források hatását

¹¹ Az *költség-haszon elemzés (Cost Benefit Analysis, CBA)* előnyeiről és hátrányairól lásd részletesebben a http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/downloads/sb2_cost_benefit_analysis.doc internetes oldalt, vagy magyarul Rechnitzer – Lados (2004:301).

¹² A 80-as években a növekedésemelvények újraéledésével a beavatkozások hatásainak felmérése is megélénkült, de az empirikus növekedési elemzések döntően aggregált több országot vizsgáló (cross-country) elemzések maradtak, nem pedig dezaggregált, összetevőire felbontott országspecifikus elemzések (Bradley 2006). A területiséget pedig az új gazdaságföldrajz megjelenése hozta be a modellekbe (Krugman 1991).

¹³ Forman (2001:232–241) az Európai Bizottság által 1999-ben kiadott *The socio-economic impact of the projects financed by the Cohesion Fund. A modelling approach. Vol 1-3. alapján mutatja be a modelleket.*

2017-ig szimulálja. Ennek alapján nemzeti szinten a következő hatások várhatók: a GDP szint átlagosan 7 százalékkal emelkedik, a növekedési ráta kezdeti keresleti sokk miatt 1,87 százalékpontonra ugrik, de a ciklus előrehaladtával csökken és 2014-től negatívba vált, a foglalkoztatási hatást pedig átlagban 3,5 százalékra teszi a modell (Varga 2007:78, 81–81).

Az országok egészére vonatkozó ún. makromodellek az egész országot egy pontként kezelik, és nem veszik figyelembe az országon belüli regionális különbségeket, valamint a belső migrációt. Az alapjukat elméletileg konzisztens, általános egyensúlyi modellek adják, amelyek paramétereit részben korábbi empirikus tanulmányok eredményeire támaszkodva számszerűsítik (kalibráció), részben feltevések alapján adják meg. Az alapokat az állam vezetésével, a gazdaság különböző szektoraiban megvalósított tőkenövelő beruházásokként kezelik, és feltételezik ezek produktivitását és hatékonyságát. Így a szimulációk az EU strukturális támogatásainak a potenciális hatását mutatják, azaz, arra a kérdésre felelnek, hogyan alakulna a gazdaság helyzete rövidebb és hosszabb távon, ha a projektek elosztása, koordinációja és megvalósítása optimálisan menne végbe (MNB 2006).

A strukturális alapok transzfereinek hatását mérő (Forman 2001 szerint), legismertebb keresletoldali modell a Beutel-modell, amely a külső transzferek által okozott kereslet-növekedést egy egyszerű nemzetgazdasági input-output táblázaton vezeti keresztül. A fenti modellt 2002-ben egy *ex-ante* vizsgálatban alkalmazva arra a következtetésre jutottak, hogy a közösségi beavatkozások a 2000–2006 közötti időszakban¹⁴ Portugália és Görögország számára hozhatják a legnagyobb növekedést, és ezen országokban a GDP 3,5 és 2,2 százalékkal növekedhet a közösségi beavatkozásoknak köszönhetően (Beutel 2002:13). Jelentős hatást jeleztek előre Németország keleti felében (1,6%) és Spanyolországban (1,1%). A tanulmány szerint a vizsgált térségek egyike sem lett volna képes az EU átlaga feletti növekedést elérni pusztán saját forrásokra támaszkodva.

A közösségi transzferek gazdasági hatásainak egy másfajta megközelítését jelentik a kínálatoldali modellek. Ezek abból indulnak ki, hogy a külső transzferek hatása nem magyarázható csupán a változatlan gazdasági szerkezet mennyiségi alkalmazkodásával, hanem a gazdasági szereplők aktív döntései, alkalmazkodó magatartása is befolyásolja a támogatások végső hatását. A kínálatoldali megközelítések alapvető része, hogy az egyes ágazatok és régiók között túlcsoorduló, *spillover* hatásokkal számol, valamint képes megbecsülni a strukturális alapoknak a magánberuházásokat rövid távon kiszorító hatását. A kínálatoldali modellek közé tartoznak a Quest-¹⁵ és Pereira-modellek. A Quest az uniós gyakorlatban a közösségi politikák értékelésére általánosan alkalmazott módszer, míg a Pereira specifikusan csak Portugáliát elemzi és nem uniós felkérésre készült (Forman 2001).

A Quest-modellel elvégzett, a 2000–2006 közötti pénzügyi tervezési időszak alapján vizsgált, *ex-post* szimulációk alátámasztják a Beutel-modellnek azt a konklúzióját, miszerint a strukturális alapok GDP szintekre való hatása pozitív. A Quest-modellben ezek a hatások azonban gyengébbek a hosszabb távon reálérféltékelődő valuta, illetve a megnövekvő

¹⁴ Mivel a modell 2002-ben született, előzetes becslést ad, nem pedig utólagos értékelést.

¹⁵ A Quest-modell eredetileg a monetáris unió hatásainak modellezésére dolgozták ki a Közösség megrendelésére. Keresleti modell, amellyel a monetáris unióban résztvevő országokat érő aszimmetrikus gazdasági sokkok hatásait elemezték. A Questben az egyes ágazatok ismertetése kevésbé részletes, de földrajzi lefedettség tekintetében sokkal nagyobb területet ölel fel, mivel az EU valamennyi gazdaságára kiterjed. Ezért a modellek közül a Quest az egyetlen, amelynek sikerült integrálnia a strukturális alapokhoz nettó hozzájárulást biztosító gazdaságokat – és így a politika egész EU-ra gyakorolt hatását is. Szintén erről a modellről mondható el, hogy az ún. kiszorító hatást előidéző mechanizmusok legszélesebb körét fedi le.

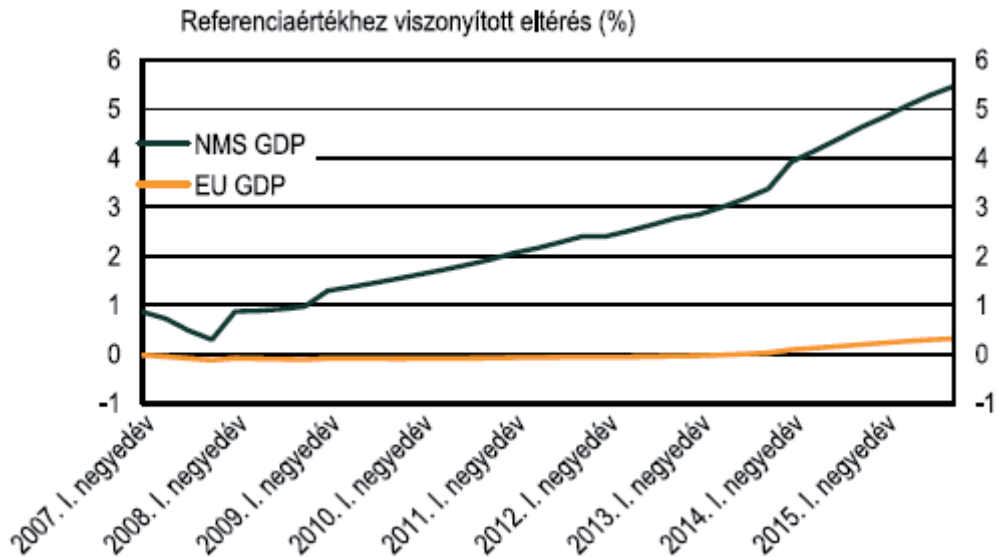
reálkamatláb külső egyensúlyt rontó, illetve a magánberuházásokat kiszorító hatása miatt. (MNB 2006). A számszerű eredmények így a 2000–2006 közötti periódusban összesen 0,5–1,4 százalékos addicionális emelkedést mutatnak a GDP szintjeiben (Spanyolország, Görögország, Írország és Portugália esetét vizsgálva). A kiszorítási és reálfelértékelődési hatások a modellben viszonylag gyorsan, már a hétéves ciklus harmadik-negyedik évében jelentkeznek.

A *Quest-modell* egy újabb alkalmazása (Veld 2007) a 2007–2013 közti uniós transzferrek hatását vizsgálja a tagországokra. Megállapítási hasonlóak, mint fentebb már említettük. A kohéziós országokban a strukturális alapokból származó kiadások nyomán a kereslet fel lendülése elmaradt a várttól (2. ábra). Ehelyett a kínálati oldal lassú javulása tapasztalható. Hosszú távon a közszféra beruházásainak növekedése pozitív extern hatásokkal jár, amely jelentős output nyereségeket hoz főként a termelékenység javulása következtében. Rövid távon azonban ez a növekmény a magánszféra beruházásainak kiszorításával járhat.

Az első próbálkozások arra, hogy a kohéziós támogatásokat modellszimulációkkal értékeljék, a *Hermes-modell* segítségével történtek. Ez a modell eredetileg a 70-es, 80-as évek kínálati sokkjainak elemzésére készült, de teljességében csak Írországra alkalmazták (lásd Ederveen et al. 2003:28). A földrajzi hiátust a *Hermin-modell* töltötte be¹⁶.

2. ábra

A kohéziós politika hatása az EU-ban a *Quest-modell* alapján (2007–2015)



Megj.: NMS = new member states, új tagállamok

Forrás: (Veld 2007:15)

¹⁶ A *Hermin-modell* eredete a 80-as évek elején a Bizottság által kifejlesztett komplex, multiszektoriális *Hermes-modellre* vezethető vissza. A tervek szerint sokat szándékoztak tanulni a *Hermes-modell*ből, sok strukturális jellegzetességét kívánták beépíteni az új modellbe, de jóval szerényebb szinten maradván. Más szóval ez volt a minimálverzió (*HERmes MINimal*) (Bradley 2006:198).

A kereslet- és kínálatoldali modellek tulajdonságainak kombinálására jó példa a *Hermin-modell*. Számba veszi a strukturális alapok támogatásainak keresletet növelő és a kínálati oldal alkalmazkodását is elősegítő hatását, mivel alapvetően egy „neokeynesi modell némi neoklasszikus elemmel a kínálati oldalon” (*Bradley 2006:191*), és mivel kifejezetten a kohéziós politika hatásának mérésére szolgál a modell egyik sajátossága, hogy a kohéziós program égisze alatt nyújtott különböző típusú ráfordításokat kifinomult rendszerben képes elemezni.

A *Hermin-modell* szerint az 1994–1999-es pénzügyi tervezési időszakának strukturális támogatásainak hatásai a modell alapján Spanyolország, Görögország és Írország esetén pozitívak voltak, de viszonylag szerények. Körülbelül 1-1,5 százalékkal emelték meg a GDP szintjét a tervezési periódusban, és 0,5-1 százalékkal hosszú távon, azaz tartósan. Portugáliában ezek a hatások azonban jóval nagyobbak, 3-3,5 százalékosnak, illetve 2 százalékosnak mutatkoznak (*Bradley et al. 1995*).

3. táblázat

**A 2000–2006-os és a 2007–2013-as kohéziós politika hatása
a nemzeti GDP-re és a foglalkoztatottságra 2006-ban, illetve 2015-ben
a Hermin-modell alapján**

| Ország | GDP-növekmény (a ref. értékhez képest - %) | Foglalkoztatottság növ. (a ref. értékhez képest - %) | Foglalkoztatottság növ. (a ref. értékhez képest - 1000 fő) | Ország | GDP-növekmény (a ref. értékhez képest - %) | Foglalkoztatottság növ. (a ref. értékhez képest - %) | Foglalkoztatottság növ. (a ref. értékhez képest - 1000 fő) |
|---------------------------|---|--|--|---------------------------|---|--|--|
| Bulgária | : | : | : | Bulgária | 5,9 | 3,2 | 90,4 |
| Cseh Köztársaság | 1,6 | 0,8 | 39,4 | Cseh Köztársaság | 9,1 | 7,1 | 327,8 |
| Észtország | 1,8 | 1,3 | 7,9 | Észtország | 8,6 | 5,4 | 31,0 |
| Írország | 0,9 | 0,7 | 12,9 | Írország | 0,6 | 0,4 | 8,2 |
| Görögország | 2,8 | 2,0 | 85,2 | Görögország | 3,5 | 2,3 | 95,0 |
| Spanyolország | 1,0 | 0,7 | 133,5 | Spanyolország | 1,2 | 0,8 | 156,7 |
| Ciprus | 0,1 | 0,1 | 0,4 | Ciprus | 1,1 | 0,9 | 3,1 |
| Lettország | 1,6 | 1,2 | 11,7 | Lettország | 9,3 | 6,0 | 55,4 |
| Litvánia | 1,2 | 0,9 | 12,4 | Litvánia | 8,3 | 4,8 | 67,7 |
| Magyarország | 0,6 | 0,6 | 22,1 | Magyarország | 5,4 | 3,7 | 147,3 |
| Málta | 0,4 | 0,4 | 0,6 | Málta | 4,5 | 4,0 | 6,9 |
| Lengyelország | 0,5 | 0,4 | 50,3 | Lengyelország | 5,4 | 2,8 | 384,2 |
| Portugália | 2,0 | 1,4 | 70,6 | Portugália | 3,1 | 2,1 | 104,8 |
| Románia | : | : | : | Románia | 7,6 | 3,2 | 267,5 |
| Szlovákia | 0,7 | 0,5 | 11,3 | Szlovákia | 6,1 | 4,0 | 87,9 |
| Szlovénia | 0,3 | 0,3 | 2,3 | Szlovénia | 2,5 | 1,7 | 15,7 |
| Kelet-Németország | 0,9 | 0,7 | 53,0 | Kelet-Németország | 1,1 | 0,9 | 60,0 |
| Mezzogiorno (Olaszország) | 1,1 | 0,8 | 55,7 | Mezzogiorno (Olaszország) | 1,5 | 0,9 | 60,1 |
| Összesen | | | 569,3 | Összesen | | | 1 969,7 |

Forrás: (EC 2007:96)

Bradley és munkatársai (2007) legfrissebb tanulmányukban a 2000–2006-os és a 2007–2013-as finanszírozási időszak utáni hatásokat becstelték meg. Elemzésük alapjául a 2000–2006-os kohéziós programok kiemelt területeire fordított tényleges kifizetések összetételei szolgálták Írországban, Görögországban, Spanyolországban, Portugáliában, a kelet-német tartományokban, valamint Olaszország 1. célkitűzés alá tartozó régióiban. Ez a

modell is a kohéziós politika elsődlegesen pozitív hatásait mutatja: a legtöbb tagállamban ugyanis az abszolút GDP közel 5-10 százalékkal magasabb, mint intervenció nélkül. A foglalkoztatottság növekedése terén az előrejelzések 2015-ig további 2 millió nettó munkahely létrejöttével számolnak (3. táblázat).

Az európai uniós támogatások várhatóan tagállamonként más és más hatást fejtenek ki, ami részben a finanszírozás széles skálán mozgó összegeivel, részben pedig az egyes országok gazdasági struktúráinak különbségeivel magyarázható. A *Hermin-modell*ben szereplő és a *növekedést leginkább befolyásoló tényezők* a következők: a gazdaság ágazati struktúrája, annak mutatója, hogy a gyártóipar mennyire képes a technológiai fejlődés által ösztönzött termelékenységi növekedéshez idomulni, a világkereskedelemre való nyitottság, valamint a bérek rugalmassága.

A 4. kohéziós jelentés (*EC 2007*) még egy makromodellt bemutat, amely a 2007–2013-as költségvetési időszak hatásait elemzi. Ez az *EcoMod modell*, amely egy multiszektorális, ún. „rekurzív-dinamikus” számított általános egyensúlyi (CGE) modell. Részletesen tartalmazza a gazdaság szerkezetét, beleértve a különböző ágazatok viselkedését és a közöttük jellemző interakciót, a gazdasági szereplőket (háztartások, vállalatok stb.), valamint a különböző gazdasági viselkedésmódokat. Ez a modell ezért különösen alkalmas a szerkezeti átállási folyamatok, a kereskedelmi hatások és a dinamikus kínálati oldalon tapasztalható növekedés kimutatására, ami a kohéziós politika egyik legfontosabb célkitűzése, de nem alkalmas a rövid távú, egyik évről a másikra bekövetkező változások kimutatására (*EC 2007:97*).

Az *EcoMod* vizsgálat szerint (*EcoMod 2007*) politikai intervenció mind a 15 kohéziós országban – különösen a magas finanszírozásban részesülő új tagállamokban – kiemelkedően pozitív hatással jár majd. Szlovákiában, Litvániában, Lettországon és Bulgáriában a becslések szerint a GDP az intervenciónak köszönhetően 2020-ra kb. 15 százalékkal lesz több, mint intervenció nélkül. Az előrejelzések szerint a kohéziós politika a magasabb termelékenység, a képzettebb munkaerő és a jobb infrastruktúra miatt 2015 után jelentősebb hatást fejt ki, mint 2015 előtt. Az intervenció nyomán tehát erősödik a gazdaság kínálati oldala, és annak növekedése magasabb és fenntartható ütemű pályára áll.

Mindazonáltal két tényező is megfontoltságra int. Az első, hogy a növekedési ráták folyamatos, a finanszírozási időszak után is folytatódó javulása a kínálati oldal javítását célzó egyéb politikák végrehajtásától függ. Másodszor: a hatások mértéke attól függ, hogy a termelékenység növekedése mennyire rugalmas a tőkeállomány meglehetősen bizonytalan növekedéséhez képest. E hatások tehát országról országra változnak, ami részben a finanszírozás eltérő összegeivel, részben pedig az adott ország gazdasági szerkezetével magyarázható: a jelentős mezőgazdasággal és egyéb iparágakkal rendelkező országok nyeresége ugyanis kevesebb, mint azokban az országokban ahol a szolgáltatási és csúcstechnológiai szektor fejlettebb (*EC 2007*).

A növekedés elsőszámú motorja a fizikai és humán erőforrás területén megvalósított beruházás. Annak ellenére, hogy a magasabb növekedésnek minden ágazat hasznát látja, a nyereség az infrastrukturális projektek és a csúcstechnológiai tevékenységek miatt, valamint az iskolázottabb és képzettebb munkaerőnek köszönhetően különösen az építőiparban kiemelkedő (*EcoMod 2007*).

A modellszimulációk vizsgálata után levonhatjuk azt a következtetést, hogy az Unió strukturális támogatásai jelentősen hozzájárulnak a támogatott gazdaságok növekedéséhez és foglalkoztatottságához. Azonban érdemes számba venni *Ederveen et al.* (2003) kritikai megjegyzéseit is. A szerzők szerint a szimulációk becslései nem pontosak, azokat sokkal

jobban befolyásolják a modell alapvető feltevései, mint az, hogy valójában mi is történik a támogatási tervekkel. Ez a kritika pontosan azért megfontolandó, mert a modellek gyakran a Bizottság felkérésére születnek, és így fennáll a szubjektivitás problémája (*Ederveen et al. 2003:29*). A modellszimulációk tehát csak egy lehetséges hatást mutatnak be, amelyet csökkenthetnek a valós folyamatok, a kiszorító hatás, a nem hatékony forrásallokációk és a járadékvadász magatartás megjelenése.

Ökonometriai tanulmányok

Az ökonometriai tanulmányoknak alapvetően két típusát különböztethetjük meg. Az egyik indirekt bizonyítékot keres a kohéziós politika konvergenciára vonatkozó hatására, a másik pedig közvetlenül azt vizsgálja, hogy a regionális növekedésnek mekkora hányadát adja az uniós támogatás. Így ezek az *ex-post* ökonometriai tanulmányok jól kiegészítik az *ex-ante*, előzetesen készített modellszimulációs értékeléseket. Az ökonometriai tanulmányok áttekintésében segítségünkre lehet több átfogó tanulmány, így például *Eckey – Türck (2006)* és *Rodokanakis (2003)* munkái.

A közvetett hatások számbavétele közt érdemes megemlíteni *De la Fuente és Vives (1995)* munkáját, akik pozitív képet festenek a regionális politika hatásáról. Kimutatják, hogy a regionális alapok szerepe a spanyol régiók közti különbségek csökkentésében bár kicsi volt, (a 80-as években pusztán az egyenlőtlenségcsökkenés 1 százalékát okozhatták), de emellett a kínálatoldali regionális politikát (pl. infrastrukturális befektetéseket) életképesnek ítélték. Szerintük a transzferek hatása pozitív, és eddig azért nem látszik az eredmény, mert túl alacsony fokú az újraelosztás.

A közvetlen hatást vizsgáló tanulmányok legtöbbször a regionális növekedést tanulmányozzák, azaz, hogy létezik-e egyáltalán európai szinten konvergencia. Teszik ezt különböző elméleti megközelítésből, így például alkalmazzák a neoklasszikus növekedés elméletet (*Sala-i-Martin et al. 2004*), az endogén növekedés elméletét (*Romer 1990*) vagy az új gazdaságföldrajz (*Midelfart-Knarvik – Overman 2002*) megállapításait. Ezek a tanulmányok is figyelembe veszik az infrastruktúra fejlesztésének hatásait. *Rodokanakis (2003)* szerint azt nem állíthatjuk, hogy a regionális politika elősegítette a konvergenciafolyamatot, de azt igen, hogy elő tudja segíteni az infrastruktúrán keresztül. *Martin (1998)* azt vizsgálta, hogy az 1978–1992 közti periódusban vajon gyorsabb konvergencia és nagyobb gazdasági növekedés lett volna, ha az infrastrukturális beruházások nagyobbak. Kimutatta, hogy a szegény országok gazdag régiói sokkal inkább profitáltak ebből, mint a szegény régiók. Mennyire számít az infrastrukturális fejlesztés. A szegény országok gazdag központi régióinak sokkal inkább segítettek, mint a szegény régióknak. Ezek a megfigyelések egybe vágnak az új gazdaságföldrajz eredményeivel (*Krugman 1991*). A régiók közti konvergencia nem javítható az állami infrastruktúra fejlesztésével, mivel az csak a gazdagabb régióknak kedvez (*Martin 1999*). Ehelyett az interregionális kereskedelmet kell serkenteni és az országot vonzóvá kell tenni.

Szintén az új gazdaságföldrajz módszertanát használja *Midelfart-Knarvik és Overman (2002)*, akik szerint a regionális támogatásoknak meg kell erősíteniük az országot, illetve régió komparatív előnyét, például úgy, hogy ösztönözni kellene a magasan képzett munkaerővel rendelkező régiókba a K+F intenzív iparágak letelepedését. Kiemelik az oktatásra fordított kiadások fontosságát. *Rodrigues-Pose és Fratesi (2007)* az 1. célkitűzés alá eső régiók vizsgálá-

latakor szintén hangsúlyozza az oktatás szerepét. Kutatásuk szerint az infrastruktúrára és a vállalkozások segítésére szánt jelentős összeg nem térül meg, a mezőgazdaságnak juttatott támogatásoknak is csak rövid távú pozitív hatása van a növekedésre, de az oktatásra és humántőkére fordított összegeknek (melyek mindössze a támogatások 1/8-adát képezik) középtávon is pozitív és szignifikáns a hatása. Vizsgálatuk szerint a konvergenciafolyamat nem egyértelműen kimutatható. Amikor a nemzeti növekedési rátákat is beépítik a modelljükbe, nem tapasztalható regionális konvergencia, és az 1. célkitűzés régióinak adatait elemezve is csak szerény mértékben mutatható ki a közeledési folyamat.

Beugelsdijk és Eijffinger (2005) vizsgálatában megjelenik az *erkölcsi kockázat*, ami akkor fordulhat elő, ha az uniós ország nem végez befektetéseket bizonyos régiókban, hogy ezzel a jólétet az adott régióban alacsonyban tartsa, és így jogot szerezzen a támogatásokra. A szerzők beépítettek a regressziós egyenletbe egy indexet, ami az ország korrupciós szintjét ragadja meg. Eredményeik nem támasztják alá azt a feltételezést, hogy a korruptabb ország kevésbé hatékonyan használná fel a strukturális alapokat. Tehát eredményeik szerint a kevésbé tisztességes (ahogy ők nevezik: korruptabb) országok nem részesülnek alacsonyabb növekedésben a strukturális alapokból. Modelljükből kimutatható azonban a regionális konvergencia jelensége.

Boldrin és Canova (2001) tanulmánya szerint a strukturális támogatások egyáltalán nem járultak hozzá a gazdasági növekedéshez. Az alapok lényegében olyan célokra alárendelten működnek, amelyek inkább a mindenkori európai politikai egyensúly függvényei, és csak kevés közül van a gazdasági növekedés élénkítéséhez. Így a szerzők a strukturális támogatások rendszerének drasztikus átalakítását szorgalmazzák, kétségeiket fejezve ki az új belépők esetén finanszírozásával kapcsolatban. Szerintük a gazdasági növekedés, illetve a konvergencia a „hagyományos” módon, a minél piacorientáltabb gazdaságpolitikai eszközök használatával ösztönözhető a legjobban.

Fagerberg és Verspagen (1996) ugyancsak negatívan látja a kohéziós támogatások szerepét. A kohéziós folyamatot hátráltatják bizonyos tényezők, így a K+F-befektetések irányítása (ahogy *Midelfart-Knarvik – Overman /2002/* tanulmányában is). Eredményeik a konvergencia létét sem támasztják alá.

Mint láthattuk, az ökonometriai tanulmányok általában pesszimistább képet sugallnak a fejlesztési források hatásáról. A támogatások tényleges hatásait próbálják becsülni (szemben a modellszimulációk potenciális számszerűsítéseivel), nem feltételezik a beruházások produktivitását, a kiszorítási hatás hiányát és az addicionalitás teljesülését. Sok azonban a kritika is ezekkel szemben. A modellek felépítéséhez szükséges adatok hiányosak vagy nem megbízhatóak, a rendelkezésre álló adatsorok viszont nem minden esetben ölelnek fel megfelelően hosszú időperiódusokat, így nehezítve a strukturális alapok hosszú távú hatásainak számszerűsítését. Ezek súlyos problémák, amelyek akár teljesen ellensúlyozhatják az előnyöket, de a kérdés jellegéből adódóan nehéz számszerűsíteni az arányokat (*MNB 2006*).

Akkor valójában mi is az eredmény?

Végigkötve az értékelési módszertanok legfontosabb elemeit érdemes visszatérnünk az 1. ábrára. Most újra feltehetjük a kérdéseinket: (1) *megfelelő-e (érvényes-e, releváns-e) az EU kohéziós politikája?* Erre a kérdésre akkor lehet válaszolni, ha megnézzük, hogy a szakpolitika felépítése és a végrehajtott intézkedések relevánsak-e a probléma megoldására. A

kohéziós politika szintjén a problémát a következőképpen definiálták: a gazdasági, szociális és területi különbségek tartósan léteznek, és ezeket a strukturális alapok és a kohéziós alap segítségével szeretnék csökkenteni. A gyakorlatban a támogatások legnagyobb részét (leegyszerűsítve) az infrastruktúra és a humán erőforrás fejlesztésére fordították, és a politika területileg is egyre koncentráltabbá vált (Molle 2006). Mindezek fényében elmondható, hogy semmi nem indokolja, hogy vitassuk a regionális politika érvényességét.

A második kérdés, amit fel kell tennünk, hogy (2) *hatásos-e a közösségi regionális politika?* Hatásosnak (*effective*) akkor nevezzük a beavatkozásokat, ha az előre várható hatásokat elértük, és a célokat teljesítettük. Ez további két kérdés megválaszolását jelenti a gyakorlatban: *A támogatások elérték-e a megfelelő regionális célcsoportokat?* és *A támogatásokat olyan programokra és projektekre költötték, amelyek a politika célját segítik elérni?* Láthattuk, hogy a fő cél a különbségek csökkentése, tehát a kérdés az is lehetne, *sikerült-e a támogatási programoknak hozzájárulni a különbségek csökkentéséhez, vagy a megfigyelt csökkenés megtörtént volna egyébként is?* Ennek a kérdésnek a megválaszolásában segített a módszertani áttekintés, és mint láttuk a válasz egyáltalán nem egyértelmű.

A főleg kérdőívekkel és informális módszerekkel dolgozó esettanulmányok, modellszimulációk és ökonometriai becslések által rajzolt kép nem teljes. Mások az értékelések eredményei azért is, mert a különböző módszertanoknak máshol vannak az erényei és a gyengéi, így az általuk megválaszolható konkrét kérdések sem azonosak. Az esettanulmányok pontos képet adhatnak egy adott projekt jellemzőiről, a környezet minőségéről, a megvalósítás menetéről, nem mindig alkalmasak azonban az alapok hatásának a számszerűsítésére, illetve makroszintű következtetések levonására. A modellszimulációk egy optimális politika esetére adják meg a hatás lehetséges mértékét, az ökonometriai vizsgálatok pedig a már meglévő hatást igyekeznek valamilyen trendhez viszonyítani, az ok-okozatokat feltárni, a támogatások tényleges hatásait igyekeznek megbecsülni. Ezek az eredmények a legpesszimistábbak, sok közülük az alapok hatástalanságát, sőt negatív hatását állítják (Fagerberg és Verspagen 1996).

Vajon miért nem éri el a politika a szándékolt hatását, és miért csak korlátozott mértékben érvényesül? Az értékelések tanulsága szerint többféle tényező játszhat ebben szerepet:

- Az uniós támogatásoknak a nemzeti fejlesztési pénzekre nézve kizorító hatása van (Ederveen et al. 2003; Veld 2007). Még akkor is, ha létezik az uniós regionális politikában az addicionalitás alapelve, a társfinanszírozás követelménye, Ederveen et al. (2003:61) tanulmánya szerint egy régió átlagosan 0,17 euró nemzeti támogatásról mond le minden egyes euró uniós támogatásért cserébe.
- Az uniós támogatás kizorít, helyettesít más konvergenciamechanizmusokat, így pl. a munkaerő-mobilitás növekedését visszafogják az elmaradott régiókba juttatott uniós támogatások (Boldrin – Canova 2001), és a magántőke által érdekelt területeken költött uniós pénzek is kizorító hatásúak.
- Többféle módszertannal is kimutatható volt a járadékvadászat megléte, az erkölcsi kockázat (Váradí 2006; Beugelsdijk és Eijffinger 2005), és ezt mutatják az esettanulmányok is (lásd pl. Stéclebout 2002).
- Az uniós beavatkozások hatását ellensúlyozzák a nemzeti politikák (Midelfart-Knarvik – Overman 2002).
- Fontos megemlíteni, bár az elemzésben nem mutattuk be részletesen, az új gazdaságföldrajz irodalmát. A gazdasági integráció előrehaladtával (vagy a szállítási

költségek csökkenésével) a gazdasági tevékenységek nagyobb valószínűséggel koncentrálnak a központi, egyébként is gazdagabb régiókba, és főleg a magasabb hozzáadott értéket képviselő iparágakra lesz ez igaz. A periféria emiatt az alacsony képzettséget igénylő feldolgozóiparra fog specializálódni (lásd *Krugman 1991; Martin 1999; Puga 2002; Midelfart-Knarvik – Overman 2002* vagy *Rodriguez-Pose – Fratesi 2004* írásait).

- Ennek következménye lehet az is, hogy a támogatások nagy része a relatíve gazdag régiókba áramlik (*Ederveen et al. 2003*).
- Felmerül annak a kérdése is, hogy a regionális fejlesztésre szánt pénzeket nem a legmegfelelőbb célokra költik el. Számos tanulmány kizárja a jelenlegi gyakorlatot, amely az infrastruktúrára, valamint a kis- és középvállalatokra helyezi a hangsúlyt, és ehelyett az oktatás és humántőke támogatását szorgalmazza (*Martin 1999; Eckey – Türck 2006; Veld 2007; Rodrigues-Pose – Fratesi 2007* és az *EcoMod 2007*).
- Többen pedig (*Armstrong 2002; ESPON 2005:5*) felvetik annak valószínűségét, hogy még nem volt elég idő, hogy az eredményeit lássuk, és túl kicsik az összegek a látványos eredményekhez.

Természetesen a regionális fejlesztési programok eredményessége nem csak a regionális különbségek felszámolásának sikerességével jellemezhető. A politikatudományi megközelítés szerint (*Allen 2005; Keating 1997*) a regionális fejlesztési programokhoz, illetve a forráselosztáshoz kapcsolódó egyeztetések pozitív hozadéka, hogy az egyes államok kénytelenek szorosabban együttműködni, és így végső soron az integráció előrehaladását segítik.

Összefoglalás

A tanulmányban megkíséreltük áttekinteni az Európai Unió regionális politikájának értékeléséhez használt módszereket. Megállapítható, hogy az általános egyensúlyi modelleken, illetve input-output elemzéseken alapuló vizsgálatok nagyobb növekedési-kibocsátási hatásokat jeleztek előre, mint a regresszióanalízist hasznosító munkák. Ezt elsősorban arra vezethetjük vissza, hogy míg a modellszimulációk eredményei a várható hatások egyféle felső korlátját becslik meg, azaz azt az értéket, amely akkor várható, ha a források a vártnak megfelelő módon és hatékonysággal kerülnek felhasználásra, addig az ökonometriai elemzések eredményei a megvalósítás tökéletlenségeit is tükrözik.

Hivatkozások

- Ade – Enterprise – Zenit (1999): *Evaluation of Research, Technological Development and Innovation related actions under Structural Funds (Objective 2)*. Final Synthesis Report, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rafon_en.htm. Letöltés időpontja: 2008. 04. 16.
- Allen, David (2005): *Cohesion and the Structural Funds*. In: Wallace, Helen – Wallace, Harry (szerk.): *Policy Making in the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 213–241.
- Armstrong, Harvey W. (2002): *European Union Regional Policy: Reconciling the Convergence and Evaluation Evidence*. In: Cuadrado-Roura, J. R. – Parellada, M. (szerk.): *Regional Convergence in the European Union: Facts, Prospects and Policies*. Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg – New York, 231–272.
- Armstrong, Harvey W. – Wells, Peter (2006): *Structural Funds and Community Economic Development Initiatives*. *Regional Studies*, 40. évf., 2. szám, 259–272.

- Bachtler, John – Michie, Rona (1995): *A new era in EU regional policy evaluation? The appraisal of structural funds*. Regional Studies, 29. évf., 8. szám, 745–751.
- Bachtler, John – Wren, Colin (2006): *Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges*. Regional Studies, 40. évf., 2. szám, 143–53.
- Batterbury, Sarah C. E. (2006): Principles and purposes of European Union cohesion policy evaluation. Regional Studies, 40. évf., 2. szám, 179–188.
- Beutel, Jörg (2002): *The economic impact of Objective 1 interventions for the period 2000-2006*. Konstanz. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/objective1/final_report.pdf. Letöltés időpontja: 2008. 04. 16.
- Beugelsdijk, Maaïke – Eijffinger, Sylvester C. W. (2005): *The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995-2001*. Journal of Common Market Studies, 43. évf., 1. szám, 37–51.
- Boldrin, Michele – Canova, Fabio (2001): *Inequality and convergence in Europe's regions: Reconsidering European regional policies*. Economic Policy, 16. évf., 32. szám, 207–245.
- Bradley, John (2006): *Evaluating the impact of European Union cohesion policy in less-developed countries and regions*. Regional Studies, 40. évf., 2. szám, 189–199.
- Bradley, John – Herce, J.A. – Modesto L. (1995): *The macroeconomic effects of the CSF 1994-99 in the EU periphery: An analysis based on the HERMIN model*. Economic Modelling, 12. évf., 3. szám, 323–333.
- Bradley, John – Mitze, Timo – Morgenroth, Edgar – Untied, Gerhard (2005): *An Integrated Micro-Macro (IMM) Approach to the Evaluation of Large-scale Public Investment Programmes: The Case of EU Structural Funds*. Working Paper, GEFRA, Münster. http://www.esri.ie/pdf/WP167_An%20Integrated%20Micro.pdf. Letöltés időpontja: 2006. 06. 27.
- Bradley John – Mitze, Timo – Untied, Gerhard (2007): *Analysis of the Impact of Cohesion Policy. A note explaining the HERMIN-based simulations*. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/hermin07.pdf. Letöltés időpontja: 2007. 10. 24.
- CSES (2006): *Study on Measuring Employment Effects*. Centre for Strategy and Evaluation Services, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/empleffect06.pdf. Letöltés időpontja: 2008. 02. 24.
- De la Fuente, Angel – Vives Xavier (1995): Infrastructure and education as instruments of regional policy; evidence from Spain. Economic Policy, 10. évf., 20. szám, 11–40.
- EC (2001): Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology. The New Programming period 2000-2006: methodological working papers. WORKING PAPER 3. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/indic_en.pdf
- EC (2004): *EU Economy 2004 Review*, Chapter 2: Catching-up, Growth and Convergence of the New Member States. Az Európai Unió Bizottsága, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2004/ee604fullreport_en.pdf. Letöltés időpontja: 2007. 03. 23.
- EC (2006): Indicative guidelines on evaluation methods: ex ante evaluation. The New Programming Period 2007-2013: Working Document No. 1. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd1_exante_en.pdf
- EC (2007): *Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*. Az Európai Unió Bizottsága, Brüsszel. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4_en.htm. Letöltés időpontja: 2007. 05. 31.
- EcoMod (2007): *Study on the Economic Impacts of Convergence Interventions (2007-2013)*. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/cf_final_report_2007.pdf. Letöltés időpontja: 2008. 04. 12.
- Eckey, Hans-Friedrich – Türck, Matthias (2006): *Convergence of EU-regions. A Literature Report*. Discussion Papers in Economics No.80/06, University of Kassel, Institute of Economics, 1–25. <http://www.uni-kassel.de/fb7/ivwl/diskussionsbeitraege/workingpaper/papier8006.pdf>. Letöltés dátuma: 2007. 01. 10.
- Ederveen, Sjeff – Gorter, Joeri – Ruud de Mooij – Nahuis, Richard (2003): *Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy*. ENEPRI, Occasional Paper 3. szám, október. <http://www.cpb.nl/eng/pub/discussie/15/disc15.pdf>. Letöltés időpontja: 2007. 06. 07.
- Ernst & Young (1999): *Thematic Evaluation of Structural Funds Impacts on SMEs. Final synthesis report*. Július. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval_sme.pdf. Letöltés időpontja: 2008. 02. 24.

- ESPN (2005): *The Territorial Effects of the Structural Funds*. Project report. http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/239/file_374/fr-2.1.1_revised.pdf. Letöltés időpontja: 2006. 07. 10.
- Evalsed (2003): *Sourcebook 2 - Techniques & Tools, Obtaining Data, Case Studies*. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/downloads/sb2_case_studies.doc. Letöltés időpontja: 2007. 05. 31.
- Fagerberg, Jan –Verspagen Bart (1996): *Heading for Divergence? Regional Growth in Europe Reconsidered*. *Journal of Common Market Studies*, 34. évf., 3. szám, 431–448.
- Forman Balázs (2001): *Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai*. Európai Bizottság Magyarországi Delegációja, Interpress, Budapest.
- Gács János – Halpern László (2006): *A versenyképesség növekedésének makrogazdasági keretei*. In: Vértés A. és Viszt E. (szerk.): *Tanulmányok Magyarország versenyképességéről. Stratégiai kutatások – Magyarország 2015*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 62–85. http://www.gki.hu/docs/gki_mo2015_versenykepesség.pdf. Letöltés időpontja: 2008. 04. 02.
- Keating, Michael (1997): *The Political Economy of Regionalism*. In: Keating, M. Loughlin, J. (szerk.): *The Political Economy of Regionalism*. FrankCass, London, 17–40.
- Krugman, Paul R. (1991): *Geography and Trade*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts. (Magyarul megjelent: 2003. Földrajz és Kereskedelem. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.)
- Martin, Philippe (1998): *Can regional policies affect growth and geography in Europe?* *The World Economy*, 21. évf., 5. szám, 757–774.
- Martin, Philippe (1999): *Are European regional policies delivering?* *EIB Papers*, 4. évf., 2. szám, 10–23.
- Midelfart-Knarvik, Karen Helene – Overman, Henry G. (2002): *Delocation and European Integration: is Structural Spending Justified?* *Economic Policy*, 17. évf., 35. szám, 323–359.
- Mishan, Edward J. (1982): *Költség-haszon elemzés*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- MNB (2006): *Elemzés a konvergencia-folyamatokról*. www.mnb.hu/Resource.aspx?ResourceID=mnbfile&resourceName=konvjel_20061218_hu. Letöltés időpontja: 2007.03. 14.
- Molle, Willem (2006): *Evaluating the EU cohesion policy*. Konferenciaanyag az RSA szervezésében, <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/leuven06/molle.pdf>. Letöltés időpontja: 2007. 07. 08.
- Puga, Diego (2002): *European regional policies in the light of recent location theories*. *Journal of Economic Geography*, 2. évf., 4. szám, 373–406.
- Rechniczter János – Lados Mihály (2004): *A területi stratégiáktól a monitoringig*. Dialog Campus, Pécs – Budapest.
- Rodokanakis, Stavros (2003): *Fifteen Years (1988-2002) of Structural Fund's Intervention: Critical Evaluation and Impact on Economic and Social Disparities among EU Countries and Regions*. *The European Union Review*, 8. évf., 1–2. szám, 65–99.
- Rodrigues-Pose, Andrés – Fratesi, Ugo (2007): *Between development and social policies: The impact of European structural funds in objective 1 regions*. *Regional Studies*, 38. évf., 1. szám, 97–113.
- Romer, Paul (1990): *Endogenous technological change*. *Journal of Political Economy*, 98. évf., 5. szám, II, S71-S102.
- Romp, W. – De Haan, J. (2005): *Public capital and economic growth: a critical survey*. *EIB Papers*, 10. évf., 1. szám, 40–70. http://www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/y05n1v10/02_Romp_deHaan.pdf. Letöltés időpontja: 2007. 07. 08.
- Sala-i-Martin, X. – G. Doppelhofer – R.I. Miller (2004): *Determinants of Long-term Growth: a Bayesian averaging of classical estimates approach*. *American Economic Review*, 94. évf., 4. szám, 813–835.
- Stéclebout, Eloïse (2002): *Europeanization of Regional Policies and Conflicts over Power and Information: The Case of the French Region of Nord-Pas de Calais*. Paper presented at the 3rd workshop of the European Young Researchers Network on EU Spatial Policies: “Rethinking EU spatial policy as a hologram: actions, institutions, discourses” Istituto Universitario di Architettura di Venezia, Dipartimento di Pianificazione, Venice, Italy, October 21st-23rd, 2002. esteclebout.free.fr/papers/paper_yern.pdf
- Tavistock Institute – Ecotec (1999): *The thematic evaluation report of the partnership principle*. Final Synthesis Report. Február. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rathe_en.htm. Letöltés időpontja: 2007. 10. 24.
- Tavistock Institute – GHK – IRS (2003): *The Evaluation of Socio-Economic Development: The Guide*. Tavistock Institute, London. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/downloads/the_guide.zip. Letöltés időpontja: 2007. 10. 24.

- Váradi Balázs (2006): *Miért folyik a csata? Avagy a 8000 milliárd átka*. Élet és Irodalom, november 03. 44. szám.
- Varga Attila (2007): *GMR-Hungary: A complex macro-regional model for the analysis of development policy impacts on the Hungarian economy*. Final report. <http://www.fejlesztéspolitika.gov.hu/engine.aspx?page=modellezes>. Letöltés időpontja: 2008. 04. 03.
- Veld, Jan in't (2007): *The Potential Impact of the Fiscal Transfers under the EU Cohesion Policy Programme*. European Economy, Economic Papers, 283. szám, 1–29. EC DG Ecfm. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/impact_transfer.pdf. Letöltés időpontja: 2007. 10. 24.

