

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 ökonometria 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 pénzüsségeket 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 (Váradi 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 segítségével 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/object/index_en.htm internetes oldalt.

ben tudta az európai adófizetők pénzét a céloknak 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* Rechniczner – 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).

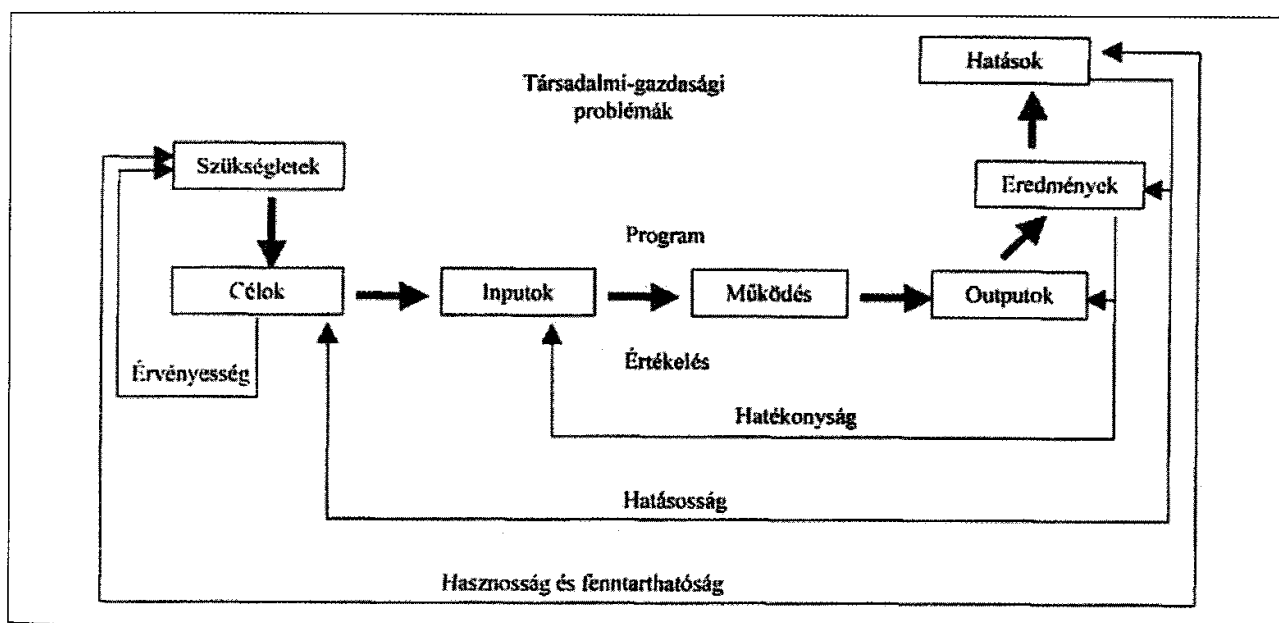
Hogyan is értékelünk? Miként lehet igazolni egy politika létét, hogyan lehet bizonyítani a regionális politika keretében elköltött pénzek jogosságát? Molle (2006:2) szerint két dolog felmérésével. Először is be kell mutatni, hogy a politika elérte a célját, tehát *hatásos* (*effective*) volt. Másodszor 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; Reznitzner – 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 honosodott 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 pozitivizmus, a konstruktivizmus és a realizmus. A *pozitivizmus* 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 pozitivisták hagyomány szabályszerűségeket és törvényeket keres (mint a természettudományok), a törvényszerűségek leírása pedig az egyes elemek aggregációjából ered. De a pozitivizmus 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 pozitivizmus korlátai vezettek az ún. posztpozitivisták kialakulásához. A legradikálisabb, a pozitivizmus legtöbb feltételezését elutasító irányzat a *konstruktivizmus*, 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 pozitivizmus 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 pozitivista szemléletmódhoz tartozik a bottom-up megközelítés is anynyiban, 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 mély-interjúk. Tehát ez a megközelítés inkább az egyedit és a különlegeset keresi, szemben a pozitivista általánosításokat kereső hozzáállásával. (Armstrong – Wells 2006:265)

Az értékelés tartalma a program előrehaladásával változik, ennek megfelelően lehet előzetes (*ex-ante*), közbeni (*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>)	Közbeni (<i>mid-term</i>)	Utólagos (<i>ex-post</i>)
Szociológiai jellegű módszerek			
1. SWOT-elemzés	++	+	
2. Dokumentumelemzés	++	+	+
3. Személyi interjú		+	++
4. Fókuszcsoprt	+		++
5. Esettanulmány			+
6. Személyes megfigyelés		+	
7. Szakértői panel	++		+
8. Kérdőíves felmérés			+
9. Delphi-módszer	+		
10. Összehasonlítás (benchmarking)	+		
Parametrizáló, egzakt módszerek			
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 (<i>bottom-up</i>)	Makro (<i>top-down</i>)
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 különbségekre 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 megszámlálhatatlan 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 addicionalitás alapelveinek 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 növekedésméletek újraéledésével a beavatkozások hatásainak felmérése is megélné, 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 százalékponton 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), legismeretesebb keresletoldali modellt 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 túlcsoportuló, *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 reálfelértékelődő valuta, illetve a megnövekvő

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

¹⁵ A Quest-modellt 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 modelltől mondható el, hogy az ún. kiszorító hatást előidéző mechanizmusok legszélesebb körét fedi le.

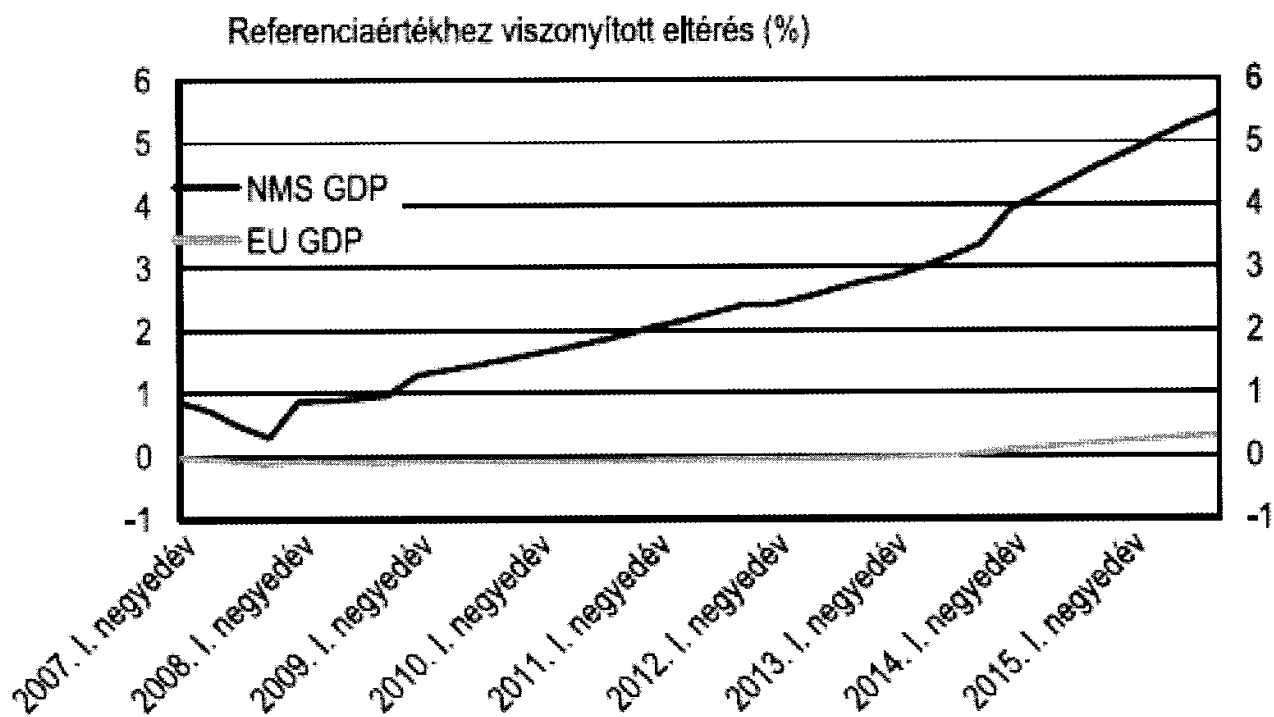
reálkamatláb külső egyensúlyt rontó, illetve a magánberuházásokat kiszorító hatása miatt. (MNB 2006). A számszerű eredmények így a 2000–2006 közötti periódusban összesen 0,5–1,4 százalékos addicionális emelkedést mutatnak a GDP szintjeiben (Spanyolország, Görögország, Írország és Portugália esetét vizsgálva). 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, multiszektoralis *Hermes-modell*re vezethető vissza. A tervek szerint sokat szándékoztak tanulni a *Hermes-modell*ből, sok strukturális jellegzetességét kívánták beépíteni az új modellbe, de jóval szerényebb szinten maradva. 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 becsülték meg. Elemzésük alapjául a 2000–2006-os kohéziós programok kiemelt területeire fordított tényleges kifizetések összetételei szolgáltak 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 termelékenység 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 átalálási 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 elsőszerű 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 kizorító hatás, a nem hatékony forrás allokációk 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 ország, 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 vizsgá-

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 alacsonyan 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 céloknak alárendelten működnek, amelyek inkább a mindenkori európai politikai egyensúly függvényei, és csak kevés közük van a gazdasági növekedés élénkítéséhez. Így a szerzők a strukturális támogatások rendszerének drasztikus átalakítását szorgalmazzák, kétségeiket fejezve ki az új belépők illetén 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?

Végigkövetve 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 ökonometria 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 ökonometria vizsgálatok pedig a már meglévő hatást igyekeznek valamilyen trendhez viszonyítani, az ok-okozatokat feltárni, a támogatások tényleges hatásait igyekeznek megbecsülni. Ezek az eredmények a legpegyezsimistábbak, 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 jutott 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 (Váradi 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 koncentrálódnak 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 vártak megfelelő módon és hatékonysággal kerülnek felhasználásra, addig az ökonometria 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, Hanry (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, Maaike – 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 – Hecce, 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, Sjef – Gorter, Joeri – Ruud de Mooij – Nahuys, 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.

- ESPON (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.
- Rechniczner 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.