

CZURIGA ESZTER

AZ EURÓPAI UNIÓ REGIONÁLIS POLITIKÁJA ÉS ANNAK  
EREDMÉNYEI PORTUGÁLIÁBAN

Konvergencia és divergencia a gyakorlatban

# VILÁGGAZDASÁGI TANSZÉK

Témavezető: Dr. Kengyel Ákos  
Egyetemi docens

A Bíráló bizottság névsora:

© Czuriga Eszter

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM

Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola

AZ EURÓPAI UNIÓ REGIONÁLIS POLITIKÁJA ÉS ANNAK  
EREDMÉNYEI PORTUGÁLIÁBAN

Konvergencia és divergencia a gyakorlatban

Ph.D. Értekezés

CZURIGA ESZTER

Budapest, 2009



## Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék .....	5
Ábrák jegyzéke .....	7
Táblázatok jegyzéke.....	8
BEVEZETÉS.....	10
1. A KUTATÁS MÓDSZERTANA.....	13
1.1. A kutatás céljai .....	13
1.2. A kutatás keretei .....	14
1.3. Alkalmazott módszertan .....	16
2. A KOHÉZIÓS POLITIKA HATÁSÁNAK MÉRÉSE.....	23
2.1. A HERMIN modell .....	24
2.2. A QUEST modell .....	31
2.3. A HERPOR modell .....	32
2.4. A MODEM – regionális kiterjesztésű input-output modell.....	33
3. A KONVERGENCIA ELMÉLETE .....	34
3.1. A neoklasszikus elmélet.....	37
3.2. Endogén növekedési elmélet.....	38
3.3. Az új neoklasszikus iskola .....	40
4. A STRUKTURÁLIS TÁMOGATÁSOK JOGI ÉS INTEGRÁCIÓS HÁTTERE ...	43
4.1. A kezdetek: az európai szintű regionális politika kialakulása .....	43
4.2. A regionális politika reformja – az I. és a II. Delors csomag .....	46
4.3. Strukturális politika az Agenda 2000 alapján .....	53
4.4. Az Európai Unió kohéziós politikája 2007-2013 között .....	56
5. PORTUGÁLIA REGIONÁLIS FEJLŐDÉSI SAJÁTÓSÁGAI .....	67
5.1. Norte .....	72
5.2. Centro .....	74
5.3. Lisszabon .....	76
5.4. Alentejo.....	78
5.5. Algarve.....	79
5.6. Azori-szigetek autonóm régió .....	80
5.7. Madeira autonóm régió .....	81
6. REGIONÁLIS TÁMOGATÁSOK PORTUGÁLIÁBAN .....	83
6.1. Strukturális támogatások Portugáliában az ezredfordulóig .....	83
6.1.1. Regionális támogatások 1988-ig .....	83
6.1.2. Regionális támogatások 1993-ig .....	85
6.1.3. Regionális támogatások 1999-ig .....	90
6.2. Strukturális támogatások Portugáliában 2000-2006 között .....	93
6.2.1. A III. KTK intézményi felépítése és menedzsmentje .....	97
6.2.2. A III. KTK szerkezete, Operatív Programok .....	99
6.2.3. A III. KTK értékelése .....	104
6.3. Strukturális támogatások Portugáliában 2007-2013 között .....	108
6.3.1. A jogi és pénzügyi keretek módosulása.....	109
6.3.2. A Nemzeti Stratégiai Referencia Keret kialakítása és tartalma .....	113
6.3.3. Operatív Programok 2007-2013 .....	114
6.3.4. A 2007-2013 közötti támogatások várható hatása.....	116
7. A STRUKTURÁLIS TÁMOGATÁSOK EREDMÉNYEI, KONVERGENCIA ÉS DIVERGENCIA PORTUGÁLIÁBAN .....	118
7.1. Portugália fejlődése az Európai Unióhoz képest.....	118

7.2. A regionális politika hatásának mérése makroökonómiai modellekkel .....	123
7.3. Szigma és béta konvergencia Portugáliában .....	133
7.4. Saját számítások a strukturális alapok és a portugál régiók konvergenciájának kapcsolatáról .....	136
<b>ÖSSZEFOGLALÁS, KONKLÚZIÓK .....</b>	<b>145</b>
Felhasznált irodalom .....	157
Saját publikációk jegyzéke .....	167
Szakszavak jegyzéke .....	169

## Ábrák jegyzéke

1. ábra: A problémafa .....	19
2. ábra: A célfa.....	21
3. ábra: A HERMIN modellezés megközelítésének sematikus ábrája .....	27
4. ábra: A strukturális támogatások megoszlása 2004-2006 között .....	55
5. ábra: Az Európai Unió régióinak besorolása 2007-2013 között.....	60
6. ábra: Portugália NUTS II és NUTS III szintű területi felosztása .....	70
7. ábra: A munkanélküliség alakulása 1995-2005 között a portugál régiókban .....	75
8. ábra: A foglalkoztatottak száma és százalékos megoszlása regionális szinten .....	78
9. ábra: A portugál régiók 2000-2006 közötti besorolása .....	96
10. ábra: A III. KTK intézményi felépítése.....	97
11. ábra: A III. KTK beruházásainak finanszírozása.....	104
12. ábra: A strukturális alapok költségvetésének alakulása 1989-2006 között.....	109
13. ábra: A portugál régiók 2007-2013 közötti besorolása .....	110
14. ábra: A munkanélküliség és a folyó fizetési mérleg hiánya Portugáliában.....	121
15. ábra: Az I., a II. és a III. KTK közkiadásai által generált többlet GDP .....	129
16. ábra: Az I., a II. és a III. KTK teljes közkiadásainak hatása a GDP-re.....	130
17. ábra: Az I., a II. és a III. KTK hatása az egyes szektorok bruttó hozzáadott értékére .....	131
18. ábra: A portugál NUTS III régiók egy főre jutó GDP-jének szigma konvergenciája .....	134
19. ábra: A portugál NUTS III régiók egy főre jutó GDP-je és éves átlagos növekedése .....	135
20. ábra: A portugál NUTS II régiók GDP-jének aránya az országoshoz képest .....	143

## Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: Az egyes politikai beavatkozások értékelésének metodológiája .....	24
2. táblázat: A portugál régiók fontosabb adatai .....	72
3. táblázat: A portugál régiók fontosabb mutatói .....	73
4. táblázat: A foglalkoztatottak oktatási szintje a 15 évnél idősebb munkaerő arányában .....	77
5. táblázat: Az ERFA támogatásainak ágazati megoszlása .....	84
6. táblázat: A portugál régiók szórásának alakulása 1985-1988 között .....	85
7. táblázat: Az I. KTK regionális támogatásainak megoszlása .....	86
8. táblázat: A regionális aszimmetria alakulása 1988-1993 között Portugáliában .....	89
9. táblázat: A II. KTK teljes közkiadásainak megoszlása a támogatási tengelyek között .....	91
10. táblázat: Az I. KTK és a II. KTK támogatási területeinek összehasonlítása .....	92
11. táblázat: A III. KTK felépítése .....	99
12. táblázat: A közlekedési szektornak nyújtott támogatások regionális megoszlása ..	102
13. táblázat: A portugál NUTS III régiók egy főre jutó GDP-jének szórása .....	103
14. táblázat: A Portugáliának nyújtott közösségi támogatások alakulása, 2007-2013 .	111
15. táblázat: A III. KTK és az NSRK támogatásainak összehasonlítása .....	112
16. táblázat: Operatív Programok Portugáliában 2007-2013 között .....	115
17. táblázat: Reálkonvergencia Portugália és az EU között .....	118
18. táblázat: Egy főre jutó GDP Portugáliában az EU-27 százalékában, 1999-2008 ...	120
19. táblázat: Portugália GDP-jének növekedése 1999-2009 között .....	120
20. táblázat: A strukturális alapok támogatásai a GDP százalékában, 1993-1999 .....	124
21. táblázat: A strukturális alapok hatása a GDP-re 1993-2010 között .....	125
22. táblázat: A strukturális alapok támogatásai a GDP százalékában, 2007-2020 .....	125
23. táblázat: A strukturális alapok hatása a GDP-re 2007-2020 között .....	126
24. táblázat: A II. KTK hatása a GDP-re a II. KTK nélkül számított alapeset százalékában, 1994 -1999 .....	127
25. táblázat: A III. KTK hatása a GDP-re a III. KTK nélkül számított alapeset százalékában, 2000-2009 .....	127
26. táblázat: A III. KTK hatása a foglalkoztatásra a III. KTK nélkül számított alapeset százalékában, 2000-2009 .....	128
27. táblázat: A III. KTK hatása a GDP-re százalékban .....	131
28. táblázat: A Regionális Operatív Programok hatása a regionális GDP-re .....	132
29. táblázat: A portugál NUTS II régiók egy főre jutó GDP-je 1995-2005 között az országos átlag százalékában .....	138
30. táblázat: Az II. és a III. KTK által nyújtott támogatások indikatív megoszlása .....	138
31. táblázat: A portugál régiók fejlettségi szintje rangsorának változása .....	142



*“Uma União mais forte para um mundo melhor”*  
*“Erősebb Unió egy jobb világért”*

Az Európai Unió 2007-es portugál elnökségének mottója

## BEVEZETÉS

Bár az Európai Gazdasági Közösséget<sup>1</sup> megalapító Római Szerződésben a regionális politika<sup>2</sup> még nem szerepelt közösségi célkitűzésként, a tagállamok harmonikus gazdasági fejlődésének követelményét azonban már megfogalmazta az Alapító Szerződés. A Közösségen<sup>3</sup> belül tehát mindig is terítéken volt a regionális gazdasági és szociális különbségek csökkentésének igénye. A déli országok csatlakozása ugyanakkor magával hozta a regionális különbségek kiéleződését. A korábban már meglévő támogatási alapok szűkösnek bizonyultak, így 1985-ben megindult a regionális politika reformja. A regionális politikát közösségi politikává emelő Egységes Európai Okmány<sup>4</sup> elfogadása óta eltelt több mint 20 év alatt többször előtérbe került a regionális politika átalakítása. A közösségi költségvetésben is egyre nagyobb súllyal szereplő politikának kétségkívül igazodnia kell az európai integráció fejlődéséhez. A regionális politika megreformálásának gondolata leginkább az Unió egyes bővítési köreihez és az egyes pénzügyi időszakokhoz kötődött. Így volt ez a déli kibővítéskor 1986-ban, majd később, a keleti bővítés előestéjén is, amikor az 1999 márciusi berlini csúcson a Tizenötök állam-és kormányfői elfogadták az Agenda 2000 reformcsomagot. Az Agenda 2000 megpróbálta összeegyeztetni a bővítést a strukturális politika finanszírozási rendszerével. A regionális politika reformja legutóbb a 27 tagúra kibővült és intézményi változások előtt álló Európai Unió 2007-2013 közötti időszakának pénzügyi perspektívájához kapcsolódóan vetődött fel. A 2007-2013 közötti periódus kohéziós politikája koncentráltabb, sokkal inkább stratégiai megközelítést követ, valamint összekapcsolja a kohéziós politikát a lisszaboni célkitűzésekkel. A kohéziós politika reformja következő alkalommal a 2014 utáni időszak költségvetési vitája révén kerül a reflektorfénybe.

A regionális politika célja az Európai Unió tagállamai és régiói közötti gazdasági és szociális kohézió erősítése, valamint a harmonikus fejlődés biztosítása. A támogatások

---

<sup>1</sup> A dolgozatban előforduló elnevezéseket a Közösség adott időszakra vonatkozó hivatalos megnevezésének megfelelően használom: 1958. január 1. – 1967. július 1. Európai Gazdasági Közösség (röviden: EGK), 1967. július 1. – 1993. november 1. Európai Közösségek (röviden: EK), 1993. november 1-től Európai Unió (röviden: EU).

<sup>2</sup> A dolgozatban szinonimaként használom a regionális politika, a strukturális politika és a kohéziós politika kifejezéseket.

<sup>3</sup> A Közösség rövidített elnevezést mind az EGK, mind pedig az EK vonatkozásában használom.

<sup>4</sup> Az Egységes Európai Okmányt (*Single European Act*) 1986. február 17-én Luxemburgban írták alá, és 1987. július 1-én lépett hatályba (OJ L 169 of 29 June 1987).

segítségével az elmaradottabb térségek fejlesztése, a kevésbé fejlett területek felzárkóztatása, valamint a további regionális egyenlőtlenségek kialakulásának megelőzése a cél. Az Európai Unió kohéziós politikája tehát az egyes régiók átlaghoz való felzárkóztatása, konvergenciája révén a kohézió megteremtését szolgálja. A szakirodalomban ugyanakkor már sokan megkérdőjelezték a strukturális alapok kapacitását arra vonatkozóan, hogy mennyiben tudják csökkenteni a regionális egyenlőtlenségeket az Európai Unióban [Martin, 1999; Puga, 2002; Hurst et al, 2000]. Mások mellett érveltek, hogy a strukturális politika inkább hasonlít jövedelemelosztási politikára, mint hosszú távú fenntartható fejlesztési politikára [Rodríguez-Pose, 2000; Boldrin – Canova, 2001].

Portugália, a kontinentális Európa legnyugatibb állama, 1986-ban vált az Európai Közösségek tagállamává egy másik dél-európai országgal, Spanyolországgal együtt. "Régi tagállamként" Portugália immár 23 éve élvezheti az európai regionális támogatások által nyújtott előnyöket, mivel csatlakozása óta három Közösségi Támogatási Keret (röviden: KTK) lehetőségeivel is élhetett a strukturális alapok forrásaiból. Az első Közösségi Támogatási Keret az 1989 és 1993 közötti időszakot foglalta magában, a második periódus az EU közösségi költségvetési ciklusához igazodva 1994 és 1999 között tartott, a harmadik Közösségi Támogatási Keret pedig a 2000-2006 közötti költségvetési időszakot jelentette. A 2007-ben kezdődött, újabb hétéves periódust átfogó időszak során az Európai Unió a kohéziós politika reformja következtében a Nemzeti Stratégiai Referencia Keretre (röviden: NSRK) építve nyújt támogatásokat Portugáliának.

Portugáliát gyakran a régi kohéziós országok<sup>5</sup> egyik mintapéldájaként emlegetik. Az ország fejlődésében bekövetkezett eredményekben ugyanakkor Portugália egyes régiói nem osztoznak egységesen. Az ország fejlődése sem folyamatos és nem hozta magával valamennyi régió felzárkózását, egyes esetekben még bizonyos fokú lemaradás is tapasztalható egy-egy időszakon belül. Portugáliában az Európai Közösségekhez történt csatlakozás után, valamint az első és a második Közösségi Támogatási Keret időszaka alatt jelentős konvergenciafolyamat érvényesült az ország európai fejlettségi átlaghoz történő felzárkózása terén. Az euró bevezetésével ugyanakkor az ezredfordulót

---

<sup>5</sup> Régi kohéziós országok (1993 és 2004 között): Írország, Görögország, Portugália, Spanyolország.

követően stagnálás következett be és a folyamat divergenciába hajlott át a harmadik Közösségi Támogatási Keret idején. Ez a folyamat még most sem fordult vissza, s a portugál egy főre jutó GDP továbbra is jóval az európai uniós átlag alatt van. Mindez annak ellenére alakult így, hogy Portugália – mint az Európai Unió regionális politikájának egyik legnagyobb kedvezményezettje – lassan majdnem negyedszázada kapja a strukturális támogatásokat, amelyek éppen az ország felzárkózását, az országon belüli kohézió megteremtését segítenék elő. Portugália országos fejlettségi adatainak európai átlagtól való eltérése, divergenciája mellett az ország régiói között sem tapasztalhatunk látványos felzárkózást az ország átlagos fejlettségi szintjéhez. A strukturális alapok 2007-ben megkezdődött, negyedik támogatási időszaka alatt Portugália területének nagy része, a lakosság 71,6 százaléka még mindig a legfejletlenebb régiók számára kialakított konvergencia célkitűzés alá tartozik [European Commission (röviden: EC) Regional Policy, 2006a].

Mennyiben befolyásolják a strukturális támogatások Portugália fejlődési folyamatát és hogyan mérhető a strukturális támogatások hatása a portugál fejlődésben? Milyen eredményekkel és hatással jártak a strukturális támogatások Portugáliában? Miből lehet tanulni és mit lehet tenni a jövőben a hatékonyabb támogatás-felhasználás érdekében? Milyen mértékben valósult meg a konvergencia a portugál régiók között a strukturális támogatások függvényében? Többek között ezekre a kérdésekre próbál választ adni a dolgozat.

# 1. A KUTATÁS MÓDSZERTANA

## 1.1. A kutatás céljai

A strukturális alapokból támogatott Közösségi Támogatási Keretek két fő célkitűzése a fejlődésbeli különbségek csökkentése és a kohézió megteremtése az Európai Unió egyes tagállamai között, valamint azokon belül, a régiók között. Kutatásom során azt vizsgáltam – egy tagállam, Portugália példáján keresztül – hogy a strukturális alapok mennyiben járultak hozzá Portugália fejlődéséhez, valamint az egyes portugál régiók fejlődési szintjei közötti különbségek csökkentéséhez. A disszertáció célkitűzését képezi tehát egyrészt a Portugáliának nyújtott strukturális támogatások eredményeinek értékelése, másrészt annak vizsgálata, hogy az időszakról időszakra növekvő támogatások függvényében miként alakult az egyes portugál régiók fejlődése.

Ennek alapján a dolgozat fő kérdései az alábbiakban fogalmazhatók meg:

### *1. Milyen eredményekkel és hatással járt az Európai Unió strukturális támogatási stratégiája Portugáliában az elmúlt majdnem negyedszázadban?*

Ebből a szempontból a kutatás azon feltételezésből indult ki, hogy az Európai Unió strukturális támogatási stratégiája növelte Portugália gazdasági értelemben vett potenciálját és hozzájárult az ország fejlődéséhez. Céлом volt tehát bizonyítani, hogy a strukturális támogatások Portugáliát és régióit olyan előnyökhöz juttatták, amelyek a strukturális támogatások nélkül nem valósultak volna meg, és ezzel az Európai Unió strukturális támogatásai hozzájárultak az ország fejlődéséhez.

### *2. Mennyiben valósult meg a konvergencia az egyes portugál régiók és az országos átlag között a strukturális támogatások tükrében?*

A kutatás másik kiindulópontját az képezte, hogy az Európai Unió strukturális politikájának célkitűzése szerint a támogatások eredményeképpen az egyes régiók közötti fejlődésbeli különbségek csökkennek. A portugál régiók példáján keresztül arra kívántam rámutatni, hogy ez a célkitűzés nem mindig valósul meg, vagyis a strukturális

alapok eredményei révén nem minden esetben csökkennek a régiók közötti fejlődésbeli különbségek, így nem mindig valósul meg az egyes régiók közötti konvergencia.

A kutatás két fő kérdése szoros kapcsolatban áll egymással, hiszen vizsgálva a strukturális támogatások eredményeit Portugáliában az is megállapítható, hogy milyen fejlődést értek el a támogatások hatására az ország egyes régiói, mennyiben konvergáltak az országos átlaghoz, és mennyiben tulajdonítható a fejlődés a strukturális alapoknak regionális és országos szinten.

## **1.2. A kutatás keretei**

A kutatás során elsősorban az Európai Unió nézőpontjából közelítettem meg a regionális fejlesztés témakörét, azaz az Európai Unió által nyújtott támogatások felhasználását vizsgáltam a portugál regionális politikában. Nem foglalkoztam részletesen a portugál területfejlesztési stratégiákkal és a nemzeti regionális tervekkel, hanem az országspecifikus megközelítésem keresztül az Európai Unió regionális politikája jelentette a kutatásom fő irányát. Azt vizsgáltam, hogy az európai uniós szinten nyújtott, felzárkózást célzó támogatások miként hatnak egy tagállam, Portugália és régiói fejlődésére, milyen többletáttal járnak, illetve milyen hatékonyan kerülnek felhasználásra, vagyis mennyiben teljesülnek a támogatással elérni kívánt célok.

Az elemzésem longitudinális, mivel Portugália EK-csatlakozásától kezdődően a 2007-2013 közötti költségvetési periódusig tartó folyamatok vizsgálatára vonatkozik. Különös hangsúlyt fektettem a 2000-2006 közötti harmadik portugál Közösségi Támogatási Keret eredményeire, és a kohéziós politika legfrissebb szempontjaira a portugál példán keresztül.

A regionális politika, mint esélykiegyenlítő jellegű közösségi politika elemzése során több tudományterület szakirodalmát vettem igénybe:

- *Közgazdaságtan:* A strukturális politika elősegíti a gazdasági felzárkózást, hozzájárul a periferezálódás elkerüléséhez. A politika redistributív támogatási rendszere lehetővé teszi az elmaradottabb régiók, térségek közgazdasági

értelemben vett növekedését, fejlődését, felzárkózását. A közgazdaságtudományban alkalmazott makroökonómiai megközelítést alkalmaztam a kutatás céljainak eléréséhez.

- *Európai integráció elmélet:* Az Európai Unió eddigi fejlődése számos föderatív és konföderatív vonást hordoz magában. A regionális politikát az Egységes Európai Okmány elfogadása óta ismerjük el közösségi politikaként. A strukturális támogatások tehát európai uniós szinten szabályozott eszközök a kohézió érdekében. Munkám céljainak vizsgálatához elengedhetetlen a regionális politika evolúciójának ismertetése, az európai integráció tükrében.
- *Jogtudomány:* Az Európai Unió igen kiterjedt jogszabályrendszere révén érvényesíti akaratát. Egyes becslések szerint a kilencvenes évek eleje óta az Unió tagállamaiban érvényes jogszabályok ötven százaléka közösségi eredetű, azaz a nemzeti jogalkotás körülbelül ötven százalékban közösségi szintre emelkedett [Győri, 1999]. Emiatt a regionális politika eredményeinek vizsgálatához az uniós jogszabályok elemzése nélkülözhetetlen. A dolgozatban bemutatásra kerülnek a regionális politikát szabályozó főbb jogszabályok, mivel ezek képezik a támogatások felhasználásának, valamint a politika végrehajtásának alapját.

Az Európai Unió politikáival foglalkozó hazai és nemzetközi szakirodalom általában foglalkozik az Unió regionális politikájával is. Az összefoglaló jellegű, vagy kézikönyvnek készült művek kitérnek ugyan a közösségi regionális politikára, azonban viszonylag kevés olyan mű született eddig, amely speciálisan egy ország regionális politikában elért eredményeiről ír. Különösen igaz ez a magyar szakirodalom tekintetében, ahol az uniós szakkönyvek még viszonylag fiatalnak számítanak. Mindennek tükrében a dolgozatom elkészítésével, a regionális politika hatásának és eredményeinek Portugália példáján keresztül történő bemutatásával célkitűzésem volt a hazai szakirodalom hiánypótló bővítése is.

A kutatásom alapvetően a portugál, a magyar és a nemzetközi szakirodalomra, valamint az Európai Unió elsődleges és másodlagos jogforrásainak átfogó és kritikai megközelítésű elemzésére, azaz másodlagos elemzésre épül. További fontos

forrásanyagot jelentettek Portugália Közösségi Támogatási Keretei és Operatív Programjai (röviden: OP), azok értékelései és az azokról készült elemzések, tanulmányok. A dolgozat támaszkodik továbbá olyan folyóiratokra is, mint például a *'Regional Studies'*, a *'Portuguese Economic Journal'*, portugál műhelytanulmányokra, valamint az Európai Unió intézményeinek (Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatósága, Régiók Bizottsága, stb.) kiadványaira. A statisztikai adatok tekintetében az Európai Unió Statisztikai Hivatalának (röviden: Eurostat) adatait, valamint a portugál statisztikai hivatal adatait használtam fel. A kutatásom tehát elsődlegesen deduktív jellegű, ugyanis az uniós jogszabályok és a szakirodalom értelmezéséből kiindulva elemzi a regionális politika eredményeit Portugáliában.

### **1.3. Alkalmazott módszertan**

#### ***A strukturális alapok eredményei és hatásai***

A munkámmal kapcsolatos első kérdéskör vizsgálata során arra a megállapításra jutottam, hogy a strukturális alapok hatásának mérésére – különösen regionális szinten – nincs egyedülálló módszer. Egyfelől a strukturális alapok mérésére alkalmazott módszerek nem tudnak minden tényezőt figyelembe venni, másfelől a legtöbb esetben csak tagállami szinten nyújtanak információt a támogatások hatásáról. A strukturális alapok regionális hatásának meghatározása már csak azért is nehéz feladat, mert a támogatások regionális megoszlása sok esetben nem ismert. Az országos szintű Operatív Programok esetében ugyanis nem mindig lehet felbontani a támogatásokat regionalizálható részekre. A strukturális alapok eredményeinek és hatásának értékeléséhez ökonometriai modelleket vettem igénybe. A 2. fejezetben ismertetem a leggyakrabban használt modelleket, a 7. fejezetben ezen modellek alapján elemzem a strukturális alapok eredményeit és hatásait, végül a konklúzióban választ próbálok adni arra, hogy milyen eredménnyel jártak a strukturális alapok Portugáliában.

#### ***Konvergencia vagy divergencia a portugál régiók között***

A kutatás második kérdésének célja, hogy feltárja az összefüggéseket a portugál régiók fejlődése és a strukturális támogatások között. Ebben az összefüggésben elemzem a



régiók fejlődésének alakulását az országos átlaghoz viszonyítva (konvergencia versus divergencia). Választ kívántam adni arra a kérdésre, hogy milyen hatással jártak a strukturális támogatások az egyes régiók fejlődési szintjeinek országos átlaghoz történő felzárkózására. Ehhez természetesen a strukturális alapok egész országra gyakorolt hatását és Portugália egésze fejlődésének európai átlaghoz való viszonyulását is figyelembe kellett venni.

A fenti kérdés vizsgálatakor a konvergencia módszertanát használom. Az egyes régiók fejlődése jól szemléltethető a régiók egy főre jutó GDP-jének országos átlaghoz képest mért közeledésével vagy távolodásával, azaz konvergenciájával vagy divergenciájával. Ezzel párhuzamosan vizsgálva az egyes régiók által felhasznált európai uniós támogatásokat, bizonyos következtetéseket vonhatunk le a támogatások felhasználásával és a régiók fejlődési pályájával összefüggésben. Természetesen ez a vizsgálati szempont meglehetősen szűken értelmezett, hiszen az egyes régiók fejlődési pályája az európai uniós támogatásokon túl még sok más tényezőtől is függ. A jelen kutatásban azonban csak a strukturális támogatások mentén próbáltam feltérképezni az egyes portugál régiók fejlődési pályáját és azok közötti különbségeket. A dolgozat 3. fejezetében ismertetem a konvergencia elméleti hátterét, majd a 7. fejezetben vizsgálom a konvergencia megvalósulását Portugáliában.

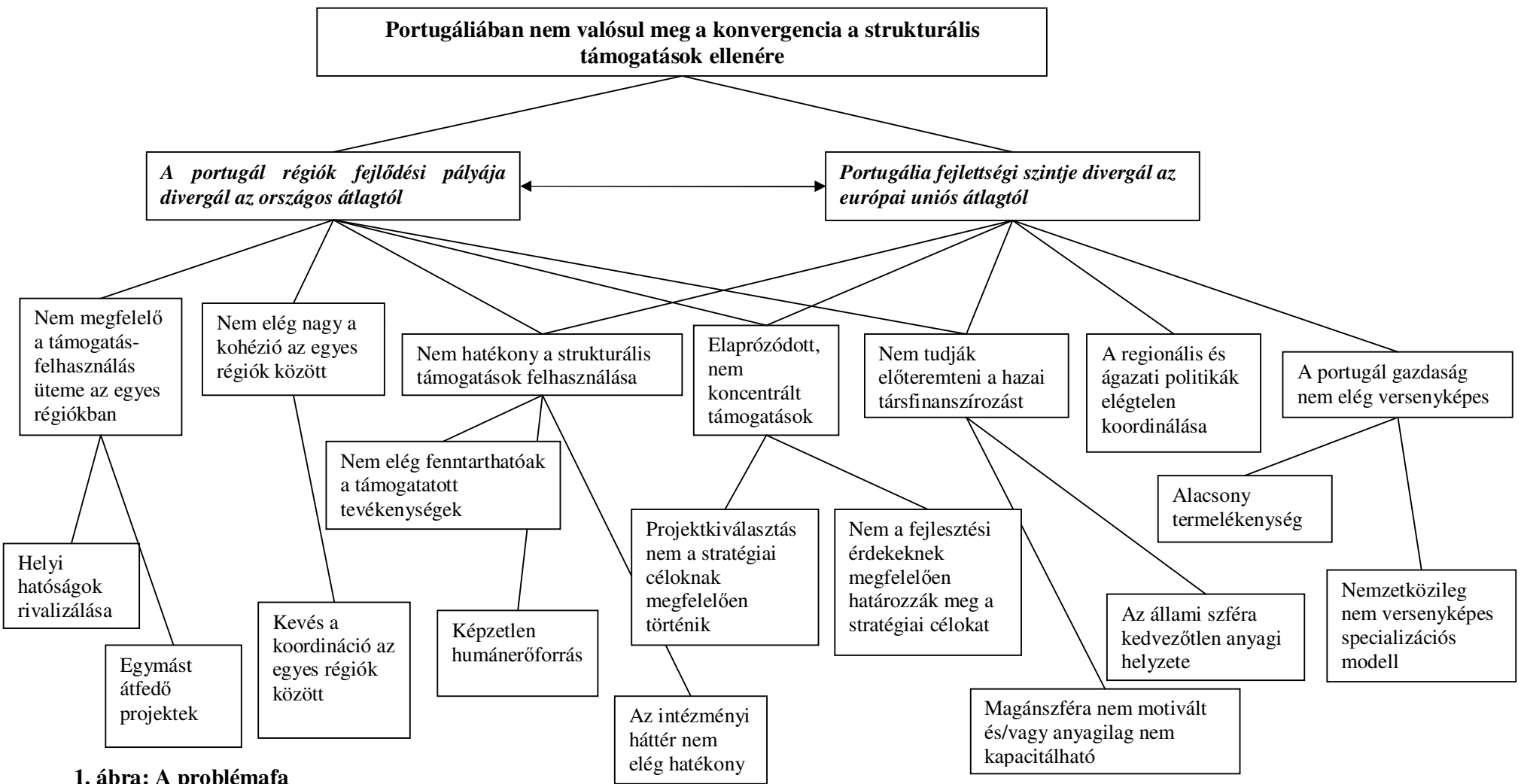
A portugál régiók közötti konvergencia problémakörének felvázolásához a projektciklus menedzsment módszertanát használom. A problémafa segítségével ábrázolom az alapproblémát, ezt követően a célfa segítségével megoldási javaslatokat és ehhez szükséges feltételeket fogalmazok meg. Az 1. ábra a kutatás problémafáját mutatja be, amely segít meghatározni az alapproblémát és annak okait, valamint az okok közötti kölcsönhatásokat. Portugáliában hosszú ideje tanúi lehetünk annak, hogy a strukturális támogatások ellenére sem valósul meg a konvergencia. Ezt a problémát – okozatot – két részre lehet bontani: a régiók országos átlaghoz viszonyított konvergenciájára, valamint az ország európai átlaghoz viszonyított konvergenciájára.

A portugál régiók fejlődési pályájának országos átlagtól való távolodását, divergenciáját a strukturális alapokkal összefüggésben részben az okozza – a 2000-2006-os támogatási időszak tapasztalatai alapján – hogy nem hatékony a strukturális támogatások felhasználása. Ez kérdéseket vet fel a támogatott tevékenységek fenntarthatóságával, az

emberi erőforrás képzettségével és az intézményrendszer hatékonyságával kapcsolatosan. A támogatásokkal összefüggésben vizsgálva, az egyes régiók országos átlagtól divergáló fejlődési ütemének oka lehet továbbá a támogatások elaprózódása, amely a nem fejlesztési érdekek szerint történt stratégiai célmeghatározásból következhet, valamint a nem stratégiai céloknak megfelelő projektkiválasztásból is eredhet. A finanszírozni kívánt tevékenységek stratégiai összehangolása elengedhetetlenül szükséges, vagyis az egyes beruházási döntéseknek helytállóknak és relevánsnak kell lenniük a főbb fejlesztési célkitűzések számára. A régiók és az országos átlag közötti divergencia abból is származhat, hogy nem tudják előteremteni a strukturális alapok felhasználásához szükséges társfinanszírozást. A kellő mértékű társfinanszírozás hiánya következhet a portugál állam kedvezőtlen anyagi helyzetéből, valamint a magánszféra alulmotiváltságából vagy szintén rossz anyagi körülményeiből. A fent említett három, regionális divergenciával kapcsolatos fő ok egyaránt magyarázatként szolgálhat arra a problémakörre is, hogy Portugália fejlettségi szintje miért divergál az európai uniós átlagtól.

A regionális szintű divergencia kiegészül még két magyarázattal: 1) az egyes régiók nem koordinálnak eléggé egymással a támogatások felhasználásában, ezért nem alakul ki megfelelő kohézió közöttük, 2) az egyes régiók támogatás-felhasználásának nem megfelelő az üteme, amelyet az egyes régiók eltérő kiindulási helyzete és fejlődési pályája is befolyásol. További tényezőként még az is elősegítheti a divergenciát, hogy a helyi hatóságok rivalizálnak egymással, és az egyes projektek között átfedés van.

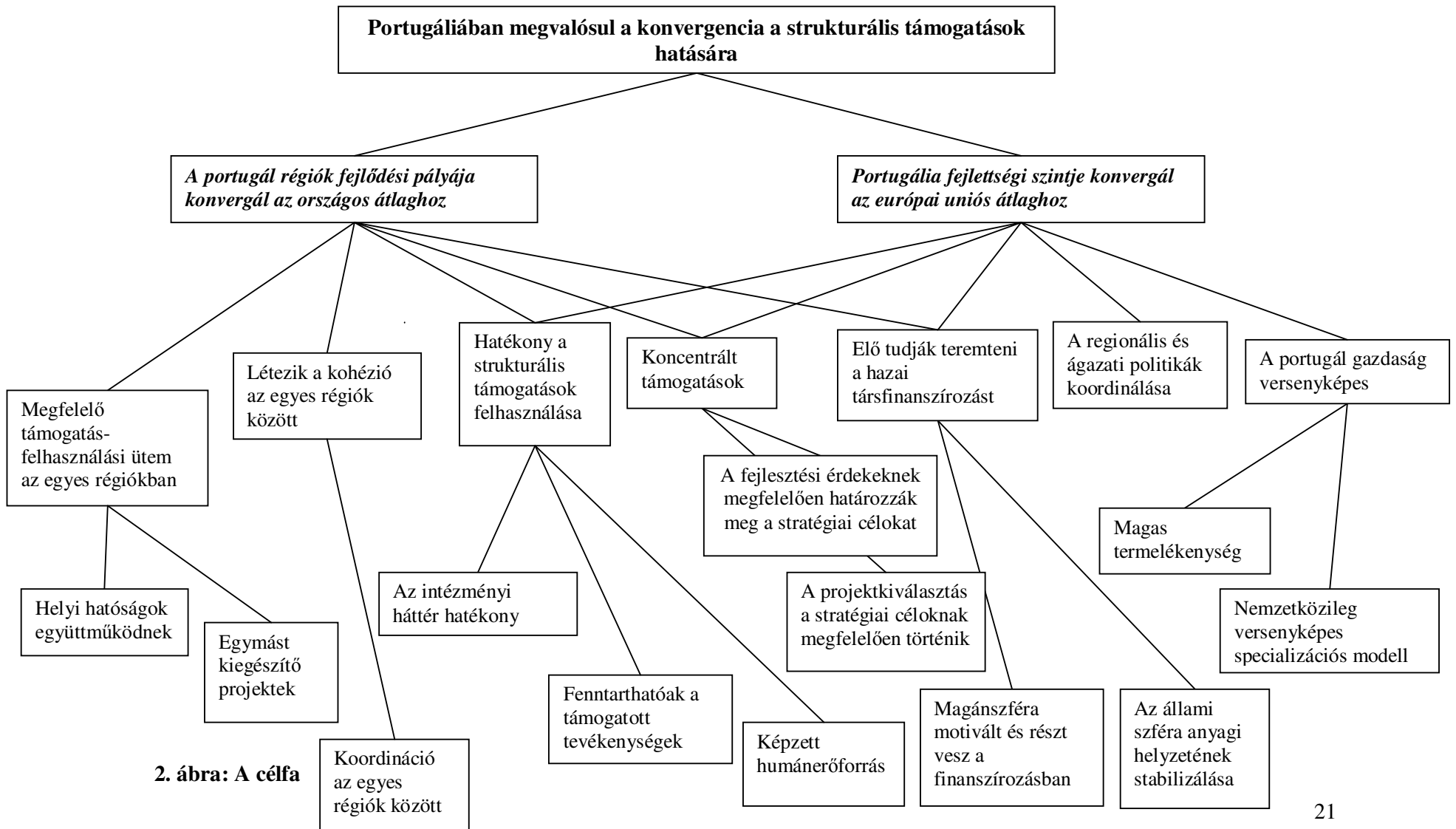
Az országos szintű divergencia okaként szintén két további lehetőséget említhetünk: 1) az ország nemzetközileg nem elég versenyképes specializációja és a termelékenység alacsony foka a versenyképesség romlásához, így a fejlettségi szint uniós átlagtól való eltérésének növekedéséhez vezethet, 2) emellett a regionális és ágazati politikák koordinálásának hiánya is problémákat vethet fel az ország fejlődésére nézve.



**1. ábra: A problémafa**

A 2. ábra a problémafa mintájára felállított célját jeleníti meg. A célfa azt az ideális helyzetet mutatja be, amikor a portugál régiók országos átlaghoz történő konvergenciája és az országos fejlődési szint európai uniós átlaghoz történő konvergenciája is teljesül. Ebben a helyzetben az egyes régiók fejlődési pályája közelít az országos átlaghoz, mert megfelelő a támogatás felhasználásának üteme az egyes régiókban, a helyi hatóságok együttműködnek egymással és az egyes projektek kiegészítik egymást. A régiók konvergenciája azért is valósul meg, mert létezik koordináció és kohézió az egyes régiók között. Ideális esetben hatékony a támogatások felhasználása is, amelyhez hatékony intézményi háttér, képzett munkaerő és fenntartható támogatott tevékenységek társulnak. A portugál régiók felzárkóznak az országos átlaghoz és Portugália is konvergál az uniós átlaghoz, mert a támogatások koncentráltak, nem aprózódnak el, hiszen jól határozták meg a stratégiai célokat, és a projektkiválasztás is a stratégiai céloknak megfelelően történik. Továbbá az állami szféra stabil anyagi helyzetének, valamint a magánszféra társfinanszírozásban való részvételének köszönhetően elő tudják teremteni a hazai társfinanszírozáshoz szükséges forrásokat. Az országos fejlettségi szint is közelít az európai uniós átlaghoz, mert a regionális és ágazati politikák között megvalósul a koordináció. Végül pedig a nemzetközi versenyképességet elősegítő specializációs modell, valamint a magas termelékenység révén a portugál gazdaság versenyképes.

A konklúzióban arra próbálok javaslatokat adni, hogy miként lehet megközelíteni a fent bemutatott „ideális állapotot”, és az elmúlt időszak tanulságait leszűrve, hogyan lehet a strukturális alapokat a regionális konvergencia érdekében felhasználni Portugáliában. Végül a portugál tapasztalatok és megoldások alapján olyan általános ajánlásokat és javaslatokat is teszek, amelyeket Magyarország is hasznosíthat majd a strukturális alapok felhasználása során.



### *Saját számítások a konvergencia vizsgálatára*

A dolgozatomban saját számításokat is végzek a portugál régiók konvergenciájának vizsgálatára. A dolgozat terjedelmi kötöttsége és a korlátozott mennyiségben rendelkezésre álló adatok miatt a következőképpen határoztam meg a számításaim spektrumát. A portugál régiók fejlődésének vizsgálatát az európai uniós támogatások mértéke és a régiók fejlettségi szintjét makroszinten legjobban reprezentáló bruttó hazai termék (GDP) összevetésével végeztem el. Számításaim során a strukturális alapok régiókra bontott megoszlását vettem figyelembe, azaz a Regionális Operatív Programok (röviden: ROP) egyes régióknak nyújtott támogatásait, valamint a nemzeti, horizontális Operatív Programok régiókra vonatkozó indikatív megoszlását használtam. A regionális bruttó hazai termék alakulását a támogatások mértékével összehasonlítva arra próbáltam választ találni, hogy miként alakult az egyes régiók fejlettségi szintje a támogatások tükrében. Másként megfogalmazva: milyen összefüggés van az egyes régiók fejlettségi szintjének változása és a strukturális alapok támogatásai között.

Dolgozatomban nem vettem figyelembe a Kohéziós Alap nyújtotta támogatásokat és ennek hatásait Portugáliában, mivel a kohéziós politika hatásának mérésére általam használt modellek is csak a strukturális alapok támogatásait veszik figyelembe. Ezért a dolgozat egyes fejezetei csak érintik a Kohéziós Alap jogi és integrációs hátterét, és nem részletezik annak Portugáliában megvalósított fejlesztéseit. A dolgozat továbbá nem vállalkozhatott arra, hogy teljeskörűen figyelembe vegyen olyan további, fejlődést befolyásoló szempontokat, mint a konjunkturális hatások, a gazdasági, a szociális, a migrációs és egyéb nemzeti vagy uniós politikák hatásai. Jóllehet a fenti szempontok figyelmen kívül hagyásával nem lehet egy végleges és mindenre kiterjedő megállapítást tenni az Európai Unió kohéziós politikája és Portugália, valamint régióinak fejlődését illetően, reményeim szerint azonban a munkám kellően egzakt választ tud adni a dolgozatban feltett fő kérdésekre.

## 2. A KOHÉZIÓS POLITIKA HATÁSÁNAK MÉRÉSE

A kohéziós politikát az egyes régiók közötti konvergencia létrejötte, illetve a divergencia elkerülése céljából alakították ki és alkalmazzák az Európai Unióban. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (röviden: ERFA) 1975-ös létrehozása és ezzel az Európai Unió regionális politikájának megalapozása, majd folyamatos fejlesztése mind azt igazolja, hogy a konvergencia nem feltétlenül alakul ki önmagától, illetve szükség van bizonyos „külső” beavatkozásra az egyes régiók közötti divergencia elkerüléséhez. Az Európai Unió regionális politikája mellett szól tehát az, hogy a gazdasági integrációból származó előnyök elosztásához aktív eszközökre van szükség [Kengyel, 2004b]. A kérdés az, hogy az Európai Unió kohéziós politikája be tud-e avatkozni a régiók természetes regionális fejlődési folyamatába? Tudja-e gyorsítani a növekedést a fejletlenebb régiókban annak érdekében, hogy csökkenjen azok fejlődésbeli elmaradása a fejlettebb régiókkal szemben?

Az Európai Bizottság (röviden: Bizottság) természetesen a kohéziós politika mellett érvel és a Tizenötök Európai Uniója legkevésbé fejlett régióinak elmúlt két évtizedes teljesítményét hozza fel bizonyítékkul. A kérdés itt az, hogy mennyiben tulajdonítható a kohéziós politikának ez a fejlődés, azaz hogyan lehet mérni a kohéziós politika hatását? Erre a kérdésre az egyes makrogazdasági modellek adhatják meg a választ.

A makrogazdasági modellek egymástól eltérő módon becslik meg a kohéziós politika hatását, azonban valamennyi nagy jelentőséget tulajdonít ennek a hatásnak a fejletlenebb régiók és országok jövedelmére és teljesítményére vonatkozóan. A kohéziós politika hatásának mennyiségi adatai részben az Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatósága által megrendelt értékelésekből és modellező kutatásokból származnak [Bachtler – Gorzelak, 2007]. A strukturális támogatások értékelésének módszerei közé tartoznak az esettanulmányok, az input-output modellek, a számszerűsített egyensúlyi modellek, az egyszerű egyenletes ökonometriai modellek és a többegyenletes ökonometriai modellek.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Az értékelési technikák áttekintéséről bővebben lásd: Ederveen et al, 2002b.

Az egyes politikák értékelését felülről lefelé (*top down*, makromegközelítés), vagy alulról felfelé (*bottom up*, mikromegközelítés) érdemes megközelíteni [Bradley, 2006]. A kétféle metodológia között alapvető eltérések vannak, amelyeket az 1. táblázat mutat be:

**1. táblázat: Az egyes politikai beavatkozások értékelésének metodológiája**

	<b>Mikromegközelítés</b>	<b>Makromegközelítés</b>
<b>Tagoltság szintje</b>	Magas (projektek)	Alacsony (aggregált, teljes gazdaság)
<b>Elméletek használata</b>	Gyenge (megítélés, költség-haszonelemzés)	Erős (makroökonómia)
<b>Modellhitelesítés</b>	Megítélés/informális	Tudományos/ökonometriai
<b>Politikai hatás</b>	Informális/implicit/rangsorolás	Formális/explicit/mennyiségi
<b>Externáliák</b>	Korlátozott vagy mellőzött	Explicite modellezett

Forrás: Bradley, 2006.

A kutatásom során a makromegközelítést (*top-down*) alkalmazom a kohéziós politika hatásának bemutatására. Ehhez szükség van olyan gazdasági modellekre, amelyek formalizálják a gazdaság működését. Az Európai Unió nem fejlesztett ki egységes módszertant a strukturális támogatások hatásának mérésére. A leggyakrabban használt két modell a HERMIN és a QUEST modell rövid ismertetését követően a munkám szempontjából legfontosabb HERPOR modell jellemzőit mutatom be, amely egy Portugália számára kifejlesztett országspecifikus ökonometriai modell. A strukturális alapok regionális hatásainak mérésére Portugáliában kidolgoztak továbbá egy input-output alapú modellt is, amely az egyes változók regionális adatainak megléte esetén képes a támogatások regionális szinten jelentkező hatását mérni.

## **2.1. A HERMIN modell**

A kohéziós politika hatásának mérésére használt egyik legismertebb és legszélesebb körben alkalmazott modell a HERMIN-modell, amely keynesiánus és neoklasszikus elemeket ötvöz a rövid távú (keresleti) és a hosszú távú (kínálati) hatások mérésére. A HERMIN modell az endogén növekedés elméletére támaszkodik a strukturális alapok beruházásai hosszú távú hatásának meghatározásakor. A modell számos előnye közé



tartozik az, hogy képes a strukturális alapokat izoláltan, valamint az egységes piac és a gazdasági és monetáris unió kontextusában is modellezni [Bradley et al, 2004b]. A kohéziós politika hatásának mérésére tervezett modell kifinomult rendszert jelent a strukturális programok által juttatott különböző jellegű kiadási adatok feldolgozására. A modell tervezett és aktuális kiadási adatokat használ, lefedve ezzel mind az ex-ante, mind pedig az ex-post értékeléseket az 1. célkitűzés alá tartozó országok és régiók esetén.

A HERMIN makromodell keretét a strukturális alapok makrogazdasági hatásának mérésére a 80-as évek végén fejlesztették ki Írországban a Gazdasági és Szociális Kutatás Intézetében (*Economic and Social Research Institute – ESRI*). A HERMIN modell, amely a korábbi makrogazdasági modellek<sup>7</sup> átvizsgálásának és megújításának tapasztalataira épít, a fejletlenebb EU tagállamok és régiók korlátozott adatállományát is figyelembe tudja venni. A strukturális alapok fő célja elsősorban a régiók gazdasági potenciáljának hosszú távon történő megváltoztatása, a rövid távú tőkeinjekció helyett, vagyis a strukturális alapok hosszú távú hatásának mérése jóval fontosabb a rövid távú kereslet-oldali hatás becslésénél [Bradley et al, 2004a]. A HERMIN modell előnye számos ökonometriai modellhez képest éppen az, hogy a strukturális alapok hatása szempontjából jóval fontosabb hosszú távú hatást is tudja mérni, az egyszerűbb rövid távú hatás mellett [Bradley et al, 2004b].

A HERMIN modell egy olyan egyszerű elméleti kereten nyugszik, amely lehetővé teszi a transznacionális és interregionális összehasonlításokat, valamint kulcsparaméterek kiválasztását olyan helyzetekben, amikor a kifinomult ökonometriai elemzés nehéz lenne. Ahhoz, hogy a modellt empirikusan alkalmazni lehessen, három feltételnek kell megfelelnie:

1. Felbonthatónak kell lennie néhány kritikus fontosságú szektorra annak érdekében, hogy kezelni tudja a fő ágazati változásokat egy fejlődő gazdaságban a strukturális alapok támogatása idején.

---

<sup>7</sup> Az első szimulációs modellt, a HERMES-t a hetvenes-nyolcvanas években fejlesztették ki kínálat oldali sokkok elemzésére. Ez volt a HERMIN modell elődje, és az első, strukturális támogatások értékelésére alkalmazott modell [Tarschys, 2003].

2. Pontosan meg kell határozni azokat a mechanizmusokat, amelyeken keresztül a támogatásokat fogadó nemzeti vagy regionális gazdaság kapcsolatban van a külvilággal.
3. A modellnek fel kell ismernie az esetleges ellentmondást az 1. célkitűzés alá tartozó, kevésbé fejlett országok aktuális helyzete és az új struktúra között, amely irányában fejlődnek a gazdasági és monetáris unió és az egységes piac világában.

Ebből következően a HERMIN modell az 1. célkitűzés alá tartozó gazdaságok alábbi kulcsfontosságú strukturális vonásaira koncentrálnak:

1. Gazdasági nyitottság, a világkereskedelemnek való kitettség, válasz a külső és a belső sokkokra;
2. A kereskedelmi és nem-kereskedelmi szektorok relatív mérete és jellemzői, fejlődése, termelési technológiája és strukturális változásai;
3. A béreket és az árat meghatározó mechanizmusok;
4. A munkaerőpiac működése és rugalmassága, szerepe a nemzetközi és a régiók közötti munkaerő vándorlásban, ingázásban;
5. A közszféra és az államadósság szerepe, kapcsolat az állami és a magánszektor között a közpolitikákban.

Annak érdekében, hogy mindezeket a feltételeket teljesítse, a HERMIN ökonometriai modell kis és nyitott gazdaságra épít és a minimálisan szükséges felbontás alapján a következő négy szektorból áll:

1. Termelés (főként kereskedelmi szektor);
2. Piaci szolgáltatások (főként nem kereskedelmi szektor);
3. Mezőgazdaság;
4. Kormányzati (nem piaci) szolgáltatások.

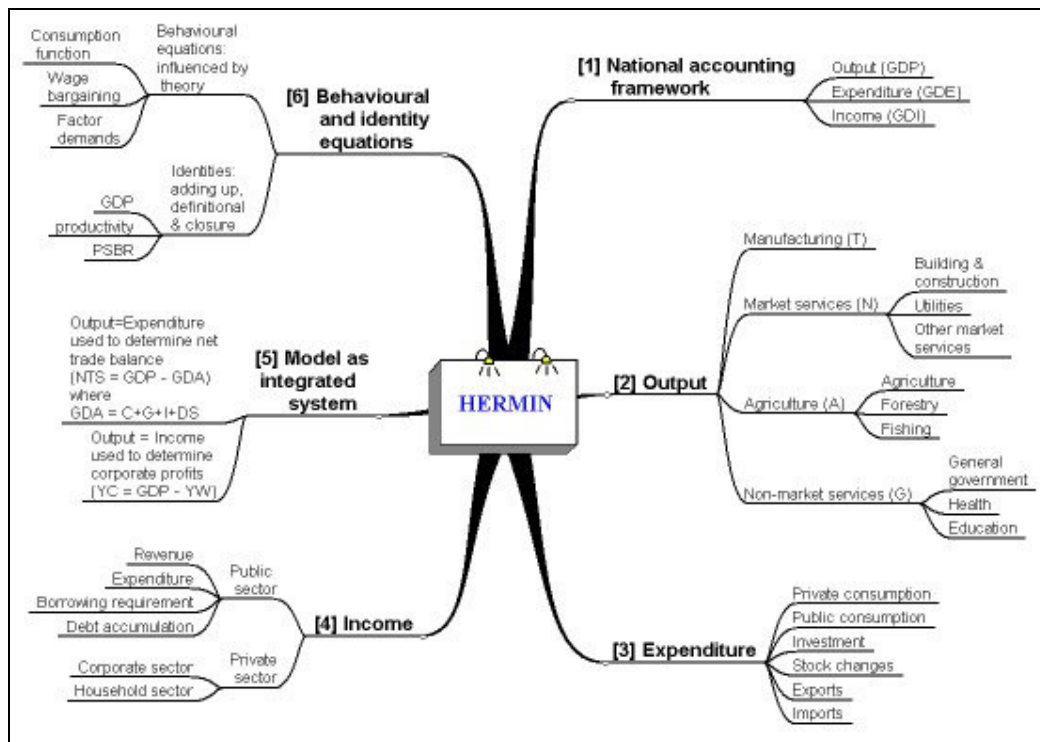
Mindezekre építve a modellnek három fő összetevője van:

1. Kínálati oldal – a kibocsátást, a tényező inputot, a béreket, az árakat és a produktivitást határozza meg;

2. Abszorpciós oldal – a kiadási oldalát határozza meg a nemzeti számláknak, pl. fogyasztás, állományváltozás;
3. Jövedelemelosztási oldal – a magán-és a közszektor bevételét határozza meg.

A HERMIN modell alapját a hagyományos keynesi mechanizmusok képezik, vagyis a kiadások és a jövedelem újraelosztás összetevőinek kölcsönhatásai generálják a modell standard multiplikátor vonásait. A modell neoklasszikus vonásait főként a kínálati oldal összetevőivel azonosítják, ugyanis a kibocsátást, különösen a termelő szektorban nem csak a kereslet határozza meg, hanem függ az ártól, a költségektől és a termelési tényezők versenyképességétől is [Bradley – Fitzgerald, 1988; Bradley et al, 2004a].

**3. ábra: A HERMIN modellezés megközelítésének sematikus ábrája**



Forrás: Bradley et al, 2004a.

A modell sematikus struktúráján (3. ábra) jól látható, hogy a nemzeti számviteli rendszerek alapján háromféleképpen lehet mérni a GDP-t: a kibocsátás alapján, a kiadások alapján, valamint a jövedelmek alapján. A kibocsátás alapján a HERMIN modell négy szektorra osztja fel a GDP-t, a fentebb már említett termelésre, a piaci szolgáltatásokra, a mezőgazdaságra és a kormányzati szektorra. A kiadások alapján a

GDP 5 komponensét különbözteti meg a HERMIN modell: a lakossági fogyasztást, az állami fogyasztást, a beruházásokat, az állományváltozást és a nettó kereskedelmi egyenleget (export-import). A nemzeti jövedelem, amelyet a kibocsátás határoz meg, közszféra és magánszféra elemekre bontható a modell alapján.

A modell erre a gazdasági sémára építve integrált egyenletrendszerekkel működik és meghatározza a strukturális alapoknak az adott országra vagy régióra gyakorolt hatását. A modell alapvető magja néhány egyenletből áll és a nemzeti adatok idősorait használja fel [Bradley et al, 2004a].

Az alábbiakban azt mutatom be, hogy hogyan modellezi a HERMIN modell a strukturális alapok hatását. Országos és regionális szinten a strukturális alapok programjai sokféle komplex intézkedésből állnak. A strukturális alapok teljes hatásának elemzése érdekében a különböző intézkedéseket egyszerűbb és közgazdaságilag értelmezhetőbb kategóriákká kell egybeolvasztani. Ennek alapján a modell három kategóriát különböztet meg:

1. Beruházási kiadások fizikai infrastruktúrára;
2. Beruházási kiadások humán erőforrásra;
3. Kiadások közvetlen termelésre/beruházási támogatás a magánszektorban.

E három kategórián belül három lehetséges finanszírozási lehetőség áll fenn:

1. EU transzfer hazai közhatóságnak nyújtott támogatás formájában;
2. Hazai közszféra társfinanszírozás;
3. Hazai magánszféra társfinanszírozás [EC, 1997].

Mivel a magánszféra társfinanszírozása a legproblematikusabb, ezért általában ettől el szoktak tekinteni az elemzésben.<sup>8</sup> Ugyanakkor figyelembe veszik a strukturális alapok közszféra által finanszírozott beruházásainak magánszférára gyakorolt hatását [Bradley et al, 1995a; Bradley et al, 2004a].

---

<sup>8</sup> Meglehetősen bizonytalan a magánszektor strukturális alapok nyomán történő kiadásainak ösztönző mechanizmusa és nem is létezik olyan metodológia, amivel ezt modellezni lehetne.

A strukturális alapok támogatásai vegyes, kínálati és keresleti hatásokon keresztül gyakorolnak befolyást az 1. célkitűzés alá tartozó gazdaságokra. A rövid távú, vagy keynesiánus hatások a kiadások növekedése és a strukturális alapokkal kapcsolatos jövedelempolitika eszközeinek eredményeképpen jönnek létre. A modellben található multiplikátor hatáson keresztül a hazai kiadások (beruházások, magánjellegű fogyasztás, nettó kereskedelmi többlet), valamint a hazai kibocsátás és bevétel komponensek tovább növekednek. Mindezek a keresleti hatások átmeneti fontosságúak és a strukturális alapoknak nem lételemei, csupán „mellékhatásai”. A strukturális alapok elsősorban a hosszú távú kínálati potenciál útján szándékoznak befolyásolni egy gazdaságot. Ezáltal a támogatásokon keresztül a regionális infrastruktúra, a humán erőforrás, valamint a magántőke állomány növelése a cél, amelyeken keresztül a strukturális alapok növelik a gazdaság kibocsátását, termelékenységét és versenyképességét. A rendelkezésre álló irodalom alapján az infrastruktúra növekedés hatására a kibocsátás rugalmassági értéke valószínűleg 5-40 százalék között lehet a régiókban.<sup>9</sup> A humántőkére nagyjából ugyanez a megfigyelés érvényes. A strukturális alapok valódi hosszú távú előnye azonban azzal függ össze, ahogyan az 1. célkitűzés alá tartozó gazdaságok reagálnak az országon belüli és az egységes piacból származó dinamikus lehetőségekre [Bradley, 2000].

A növekedési elméletek legújabb változatai már szólnak azokról a tovagyrúzó hatásokról (*spill-over*) és externáliákról, amelyek a közberuházásokból adódnak. Ezek nagy jelentőségűek a strukturális alapok hosszú távú hatása szempontjából, és szükséges hogy a modell figyelembe vegye azokat. Két olyan kedvező externália létezik, amely nagy valószínűséggel fokozza a befektetéseket, a képzéseket és a támogatáspolitikai kezdeményezések kereslet-oldali hatását. Az output externáliaként emlegetett hatás a fejlett infrastruktúra és képzés kibocsátást fokozó szerepével van kapcsolatban és olyan mechanizmusokon keresztül lép működésbe, mint a termelési tevékenységek vonzása külföldi közvetlen befektetéseken keresztül, vagy a hazai vállalatok nemzetközi piaci versenyképességének növelése. A másik externália a tényezőtermelékenység externália, amely a megnövekedett teljes tényezőtermelékenységből adódik, és a fejlett infrastruktúrával, a humán erőforrás magasabb szintjével függ össze. A tényezőtermelékenység externália mellékhatása, hogy a fix kibocsátás kontextusában a

---

<sup>9</sup> Kisebb régiókban a skála alacsonyabb értékei érvényesek.

munkaerő „elvész”, azaz az ipari és a piaci szolgáltatások termelékenyebbé válása ellenére a munkaerő-kereslet nem nő. A tényezőtermelékenység externália tehát kétélű folyamat lehet [Bradley, 2000].

A modell-alapú makrogazdasági elemzés területén a mai napig a HERMIN modell jelenti az egyik legmegfelelőbb módszert a strukturális alapok hatásának kvantifikálására. Nem szabad azonban eltúlozni a modellben rejlő lehetőségeket. A strukturális alapok gazdasági tevékenységre gyakorolt hatásának vizsgálatakor hajlamosak vagyunk ugyanis elhanyagolni azt a tényt, hogy egy ország vagy régió gazdasága számos más politikai sokktól (fiskális, monetáris, ipari, szociális, munkaerőpiaci) vagy külső sokktól (világgazdasági fejlemények, olajválság, háborúk) is függ. A strukturális alapok kedvező hatása a többi, fent említett tényezővel együttesen érvényesül, ezért nehéz szétválasztani a strukturális alapok hatásait az egyéb hatásoktól. A HERMIN modell nagyszerűsége éppen abban rejlik, hogy mégis megpróbálja szétválasztani ezeket a hatásokat.

A HERMIN modell egyik gyengesége ugyanakkor, hogy az értékelései függenek a választott externália rugalmassági értékétől. Az externáliák rugalmasságának növelése fokozza a strukturális alapok hatását. Mivel a rugalmasságok pontos értéke nem ismert, ezért a strukturális alapok hatásának egy intervallumát kell figyelembe venni. A modell további gyengesége, hogy viszonylag kevés szektorra bontja fel a gazdaságot, pedig a politika döntéshozóinak sok esetben szerencsés lenne ismerni a támogatások további alszektorokra gyakorolt hatását is [Bradley et al, 2004b]. A HERMIN modell kevés figyelmet szentel a kutatás, a technológiai fejlődés és az innováció komponenseire. A makrogazdasági modelleket továbbá az a kritika is érte, hogy pontatlanok és nem biztosítanak megfelelő rálátást az alapok aktuális hatására. Vitatott a HERMIN modell elméleti alapja is, a modell ugyanis azon a feltételezésen alapul, hogy a termelési tényezők termelékenysége növekszik a külső beruházások hatására. Azaz az infrastruktúra javulásával és a munkaerő oktatási szintjének emelésével gazdasági növekedés érhető el. A HERMIN modell tehát egy azon makroökonómiai modellek közül, amelyek mindegyike más-más választ ad arra a kérdésre, hogy „Mi a strukturális alapok hatása az egyes országok GDP-jére?”

## 2.2. A QUEST modell

Az Európai Bizottság saját makrogazdasági modellje az ún. QUEST modell, amely más feltételezéseken alapul, mint a HERMIN modell [Commission of the European Communities (röviden: CEC), 1996]. A modell a keresleti oldalon alapvetően neo-keynesiánus, a kínálati oldalon pedig neoklasszikus alapokon nyugszik, kevesebb ágazati részletet tud nyújtani, de szélesebb földrajzi területre alkalmazható. A QUEST modell II. verziója több ország gazdasági ciklusának és növekedésének mérésére kifejlesztett modell, amely az Európai Unió tagállamainak a világ más országaival – különösen az Amerikai Egyesült Államokkal és Japánnal – kapcsolatos interakcióit elemzi [EC, 2000]. A modell a következőképpen jeleníti meg a makroökonómiai szintű stock és flow változók közötti kapcsolatot: a fizikai tőke, a nettó külföldi eszközállomány, a pénzmennyiség és az államadósság endogén módon meghatározottak, a jóléti hatások pedig befolyásolják a megtakarításokat, valamint a háztartások, a vállalatok és az állam beruházással és fogyasztással kapcsolatos döntéseit. A modell kínálati oldalát úgy határozták meg, hogy az lehetővé teszi az infrastrukturális és emberi erőforrásba történt beruházások hatásának modellezését. A modellben endogén módon határozták meg a reálkamatlábát és a reálárfolyamot, amely lehetőséget ad arra is, hogy a strukturális alapokkal kapcsolatos közkiadások „kiszorítsák” a magánszektor kiadásait, alacsonyabb összberuházást létrehozva ezzel a strukturális alapok támogatásai következtében [I'nt Veld, 2007].

### *A QUEST és a HERMIN modell összehasonlítása*

Természetesen a modellek által alkalmazott feltételezések korlátozzák az általuk kialakított következtetések érvényességét. A QUEST és a HERMIN modellek fő feltételezése, hogy a fizikai és humántőkébe történő befektetések növekedést eredményeznek. További közös vonás a két modellre nézve, hogy megbízható pénzügyi menedzsmentre és optimális befektetési döntésekre építenek. A QUEST modell ezenkívül a további feltételezéssel él, hogy a közberuházások ugyanolyan termelékenyek a gazdaság egésze számára, mint a magánberuházások. Ez utóbbi feltételezés nyilvánvalóan számos esetben nem érvényes.

A HERMIN és a QUEST modellek által alkalmazott különböző mechanizmusok jelentős eltérésekhez vezetnek az eredmények tekintetében is. A modellek közötti egyik fő különbség a „kiszorító hatás” (*crowding out effect*) kezelésében ragadható meg. A HERMIN modellben a várakozások auto-regresszívek, azaz statikusak vagy visszafelé tekintőek. A Bizottság QUEST modelljében ugyanakkor előretekintőek a várakozási mechanizmusok, a reálkamatlábak és a reálárfolyamok pedig endogén módon vannak meghatározva, amelyek a strukturális alapok magánberuházásokat kiszorító hatását és jóval kisebb multiplikátor hatást eredményeznek. Ebből következően a kereslet-oldali hatás és a foglalkoztatásra gyakorolt végső hatás is kisebb, mint a HERMIN modell esetében. Ezzel szemben a HERMIN modell esetén a kiszorító hatás mellett fellép az ún. multiplikátor hatás is, amely jelentősebb kereslet-oldali hatást eredményez. Ugyanakkor tekintve, hogy a Közösségi Támogatási Keret kiadásai főként közkiadásokon (fizikai infrastruktúra, oktatás és képzés) alapulnak, megkérdőjelezhető a kiszorító hatás relevanciája.

### **2.3. A HERPOR modell**

A HERMIN modelleket nagymértékben használják Portugáliában és más EU tagállamokban is a strukturális alapok hatásának mérésére. A HERPOR makrogazdasági modellt a HERMIN modell továbbfejlesztése révén alakították ki Portugália számára.<sup>10</sup> A HERPOR modell azon célból került kialakításra, hogy figyelembe vegye a közösségi támogatásoknak mind a keresleti, mind pedig a kínálati hatását rövid, közép és hosszú távon. Annak ellenére, hogy létrejöttét a HERMIN modell ihlette, a HERPOR modell számos téren különbözik tőle, s ennek megfelelően eltérő eredményeket is tükröz a strukturális alapok portugál gazdaságra gyakorolt hatásának mérésekor [Dias, 2006]. Az alábbiakban a HERPOR modell legújabb, 2005-ben kifejlesztett változatát mutatom be.<sup>11</sup>

A HERPOR modell négy tevékenységi terület mutatóit veszi figyelembe:

---

<sup>10</sup> A HERPOR modell első változatát 2003-ban alakították ki a Tervezés és Előrettekintés Hivatalának munkatársai és a lisszaboni Technikai Egyetem két professzora. Ezt az első változatot használták a III. KTK félidős értékelésekor 2003-ban.

<sup>11</sup> A második átdolgozott és továbbfejlesztett változat már a III. KTK megújított félidős értékelésekor került használatra 2005-ben.



1. Mezőgazdaság, erdészet és halászat;
2. Kereskedelembe kerülő javak és szolgáltatások;
3. Elsősorban nem kereskedelmi javak és szolgáltatások (építkezés, közszolgáltatások);
4. Nem piaci szolgáltatások (közigazgatás, oktatás, egészségügy, szociális szolgáltatások).

A HERPOR modell segítségével a gazdasági aktivitás szintjének meghatározása rövid távon ezen szektorok alapján történik. A modell szerint rövid távon a termelést (kibocsátást) főként a kereslet határozza meg és „*trade-off*” helyzet alakul ki az infláció és a munkanélküliség között. Hosszú távon a fizikai és emberi tőke felhalmozódás által meghatározott kínálati tényezők játszanak fő szerepet a termelésben és a tényleges kibocsátás konvergál a potenciális kibocsátás felé [Dias, 2007].

#### **2.4. A MODEM – regionális kiterjesztésű input-output modell**

Az input-output modellen alapuló multiszektoriális modellt a portugál Környezetvédelmi, Területrendezési és Regionális Fejlesztési Minisztérium Tervezési és Előrettekintési Hivatala dolgozta ki a strukturális támogatások által kiváltott makrogazdasági hatások mérésére. A modellt először 1992-ben alkalmazták, azóta számos fejlesztést hajtottak végre rajta, a jelenleg használatban lévő modell a MODEM 5 (*Modelo Multisectorial*). A MODEM regionális kiterjesztése először 2000-ben készült el, válaszként a III. KTK regionális hatásai mérésének igényére. A modell előnye, hogy lehetővé teszi az adatok és az eredmények ágazatok szerinti szétbontását. A modell arra a logikára épít, hogy a kínálatot a végső kereslet határozza meg, amelynek – a magánfogyasztás kivételével – valamennyi komponense exogén módon meghatározott. A MODEM regionális kiterjesztésű modell alkalmazása csak abban az esetben lehetséges, ha rendelkezésre állnak a végső kereslet exogén komponenseinek regionalizált adatai [Dias – Lopes, 2005]. Természetesen ez a modell is rendelkezik korlátokkal és az alkalmazás során is bizonyos egyszerűsítő feltevésekkel él, ezért eredményeit a megfelelő keretek között kell kezelni.

### 3. A KONVERGENCIA ELMÉLETE

Egy ország, egy közösség, vagy akár a legkisebb gazdasági egység is arra törekszik, hogy egyenletes fejlődést biztosítson az abban élők számára. Ha egy ilyen gazdasági egység, kistérség, régió, ország vagy országok közössége különböző fejlettségi szintű térségekkel rendelkezik, akkor megfelelő fejlesztési politika híján ez előbb-utóbb feszültségekhez és az egyenlőtlenségek növekedéséhez vezet. Az egész közösség érdeke tehát, hogy az elmaradottabb térségek, régiók felzárkózzanak a fejlettebbekhez, erősítve ezzel a közösség belső kohézióját.

Az Európai Unió mint integrációs közösség különleges szemléleti alapot nyújt az egyes tagországok fejlődésének vizsgálatához. Egyrészt fontos vizsgálódási alap az egyes EU-tagállamok fejlődési szintjének mérése az európai uniós átlaghoz képest, másrészt szintén kutatási alapot jelent az egyes régiók országon belüli felzárkózása vagy konvergenciája az országos átlaghoz, azaz az egyes régiók fejlettségi szintjének és az országos átlag különbségének mérése.

A konvergenciának mint fogalomnak az általános használata és megjelenése gazdasági jellegű írásokban tipikus jelenség volt a kilencvenes években. Ez azzal magyarázható, hogy az eurózónához való csatlakozással összefüggésben sok szó esett a konvergenciáról. Az Európai Unióról szóló Szerződés ugyanis a tagságra aspiráló tagállamok számára bizonyos jogi követelményekhez, az ún. konvergenciakritériumokhoz köti a gazdasági és monetáris unióhoz való csatlakozást.

A fogalom használata során különbséget kell tenni a nominális konvergencia és a reálkonvergencia között. A nominális konvergenciát a gazdasági és monetáris uniós tagsággal összefüggésben szoktuk emlegetni. Míg a nominális konvergencia bizonyos nominális mutatók – ár- vagy kamatszint – közeledését jelenti, addig a reálkonvergencia a reálgazdaság egyes változói segítségével mérhető, így általában az egy főre jutó GDP, a termelékenység vagy a reálbérszint vonatkozásában használható [Szörfi, 2004]. A reálkonvergencia tehát nem a gazdasági és monetáris unióba való bekerülés feltételrendszeréről szól, hanem például egy-egy országra vagy régiócsoportha vonatkoztatva általában az egyik országban vagy régióban élő állampolgárok jólétének, életminőségének közeledését jelenti a csoport többi fejlettebb országához vagy

régiójához. A reálkonvergenciát általában felfelé ívelő, pozitív tendenciaként értelmezzük, amely az elmaradottabb térségek relatív felzárkózásán keresztül valósul meg. A reálkonvergencia folyamata révén tehát csökkennek a gazdasági, valamint szociális eltérésekből adódó egyenlőtlenségek [EC, 2003]. A konvergenciafolyamatok aszimmetrikus párját, azaz az egyes országok, régiók relatív távolodását a fejlettebbektől divergenciának hívjuk.

A különböző elméletek konvergenciáról alkotott felfogásának bemutatása előtt az alábbiakban ismertetem a konvergencia típusait. A szakirodalom három fajta konvergenciát különböztet meg:

- *Szigma konvergenciáról* beszélhetünk abban az esetben, ha egy változó (például az egy főre jutó jövedelem) értékeinek átlagtól való eltérései (szóródásai) csökkennek a vizsgált időszakon belül. Az elnevezés onnan ered, hogy ezt a statisztikából vett standard eltéréssel szokták kiszámolni,<sup>12</sup> amelynek jele szigma ( $\sigma$ ), a görög ábécé egyik betűjele [Barradas – Lopes, 2007]. A standard eltérés egy érték statisztikai szórásának leggyakoribb mérőeszköze, amely egy adathalmaz értékei szórásának mértékét jelenti. Amennyiben az adathalmaz sok értéke áll közel az átlaghoz, akkor alacsony standard eltérésről beszélünk, míg magas standard eltérés esetén az adathalmaz sok pontja van messze az átlagtól. Szigma konvergencia esetén tehát egy változó értékei egyre közelebb kerülnek az átlaghoz, vagyis a standard eltérés csökkenésével nő a konvergencia, azaz csökkennek az egyenlőtlenségek az egyes régiók között.
  
- *Abszolút béta konvergenciának* nevezzük azt az esetet, amikor egy változó valamennyi értéke egy egyensúlyi értékhez közelít. A béta konvergencia egy változó kiinduló állapotának egy főre jutó adatai és a változó növekedési üteme közötti korrelációt mutatja be [Forman, 2000]. A béta konvergencia például egy adott évbeni egy főre jutó jövedelmet viszonyít ugyanennek a változónak az átlagos éves növekedési rátájához. Abszolút béta konvergencia lehetséges abban az esetben például, amikor a nagyobb növekedési rátát

---

<sup>12</sup> A statisztikában használt szórás vagy standard eltérés, az átlagtól vett eltérések négyzetes átlagát jelenti. Azt mutatja, hogy az egyes változók átlagosan mennyivel térnek el a számtani átlagtól [Hunyadi-Mundruczó-Vita, 2000].

produkáló fejletlenebb régiók és az alacsonyabb növekedéssel bíró fejlettebb régiók is ugyanahhoz az egyensúlyi értékhez konvergálnak, s hosszú távon a fejletlenebb régiók utoléri a fejlettebb régiók egy főre jutó GDP szintjét. Az abszolút béta konvergencia felfogása a neoklasszikus modellből ered, ahol a csökkenő hozadék elve, a tőke csökkenő határhozadéka, valamint a technológiai fejlődés exogén jellege a meghatározó feltételek. Az egyes régiók fejlődésük előrehaladásával egyre csökkenő arányban növekednek, amely hosszú távon egyensúlyi állapothoz (*steady state*)<sup>13</sup> vezet [Barradas – Lopes, 2007]. A definíció abból a feltételezésből indul ki, hogy a regionális gazdaságok hasonló jellemzőkkel rendelkeznek.

- A *feltételes béta konvergencia* (jele:  $\beta$ ) megközelítése már elhagyja a regionális gazdasági struktúrák azonosságának feltételét és összeegyeztethető az egyes régiók között meglévő tényezőbeli, természeti, gazdasági és társadalmi különbségekkel [Barro – Sala-i-Martin, 1992]. Feltételes béta konvergencia esetén valamennyi regionális gazdaság a saját egyensúlyi értékéhez közelít, és nem egy közös egyensúlyi állapot felé.

A konvergencia valamennyi típusa az egyensúlyi állapottól való eltérést mér, s ahogy növekszik a konvergencia, csökken az egyensúlyi értéktől való eltérés, ezért konvergencia esetén az együttható értéke mindig negatív, azaz  $\beta < 0$  és  $\sigma < 0$ . A különböző konvergenciatípusok között fennállhat bizonyos kapcsolat. Például létezik béta konvergencia és szigma konvergencia együtt, azonban a béta konvergencia szükséges, de nem elegendő feltétele a szigma konvergencia kialakulásának [Young et al, 2007]. A gyengébb régióknak a béta konvergencia teljesüléséhez gyorsabban kell növekedniük, mint az erősebbeknek, de ettől még az egyes értékek szóródása megmaradhat, ugyanis a régiók felzárkózása nem garantált. Tehát létezik béta konvergencia szigma konvergencia nélkül is, a fordított helyzet azonban nem lehetséges [Ederveen et al, 2002b]. Sala-i-Martin szerint a béta konvergencia az egyes gazdaságok mozgását vizsgálja a tényező ellátás ugyanolyan megosztásában, míg a szigma konvergencia a tényező megosztás szóródásának változását jelöli [Sala-i-Martin, 1996].

---

<sup>13</sup> A *steady state* olyan egyensúlyi állapot, amely a régió gazdasági szerkezete mellett hosszú távon fenntartható növekedést eredményez [Barradas – Lopes, 2007].

Számos, a gazdasági növekedést és fejlődéspolitikát kutató elmélet foglalkozott már a fejlődésbeli különbségek okaival, eredetével és próbált a fejlődésbeli különbségek kiegyenlítését szolgáló magyarázatot, illetve megoldást találni. Az alábbiakban néhány olyan kulcsfontosságú elméletet mutatok be, amelyek alapjául szolgálnak a dolgozat során vizsgált egyik kérdésnek, vagyis annak, hogy a strukturális alapok nyújtotta támogatások milyen szerepet játszottak az egyes portugál régiók országos átlaghoz való közeledésében.

### **3.1. A neoklasszikus elmélet**

Az abszolút béta konvergencia alapjait a neoklasszikus növekedési modellben kereshetjük [Tondl, 1997]. A neoklasszikus modell alapján, ha egy rendszerben egyensúlytalanság keletkezik, akkor a rendszer automatikusan beindít egy olyan mechanizmust, amely újra az egyensúly felé halad feltételezve, hogy ez az egyensúlyi pont már nem ugyanaz, ahonnan a rendszer indult [Solow, 1956]. Az elmélet szerint bármilyen külső hatás tovább növeli az egyensúlytalanságot ahelyett, hogy ellensúlyozná azt. Éppen ezért a regionális politika példájával élve a legjobb az, ha hagyjuk, hogy a piaci erők csökkentsék a regionális különbségeket, és nem avatkozunk be a folyamatokba különböző politikák alkalmazásával és pénzügyi források nyújtásával, amelyekkel csak ronthatunk a helyzeten [EC, 2003].

A neoklasszikus elmélet egyik előfutára a regionális különbségek változását illetően a nemzetközi kereskedelmi elméletben található. Az Eli Heckscher által megalkotott, majd Bertil Ohlin által tovább javított nemzetközi kereskedelmi teória a különböző termékeket gyártó országok közötti komparatív költség előnyön alapszik [Ohlin, 1981]. Ezek szerint az egyes országok komparatív előnye a különböző forrás ellátottságukon múlik. Minden ország vagy régió annak a terméknek az ellátására specializálódik, amelynek gyártásához relatíve magas forrásellátottsággal rendelkezik. A nagyobb komparatív előnnyel járó termék gyártásához szükséges erőforrás kereslete *ceteris paribus* megnő, a kevésbé jó ellátottsággal rendelkező erőforrás kereslete pedig csökken, az egyensúly felé tolva el a rendszert. A termelési tényezők régiók közötti mozgását termékek mozgásával helyettesítve ugyanis kiegyenlítődnek a tényezőárak.

A neoklasszikus növekedési elmélet szerint a béta konvergencia nem más, mint a felzárkózás sebessége két időpont között. Két országra vonatkoztatva az összefüggést, a béta konvergencia azt mutatja meg, hogy milyen ütemben közelít egymáshoz a két ország egy főre jutó jövedelme.

A neoklasszikus növekedési modell alapvető feltételezése a csökkenő hozadék elve. A modell azzal a feltételezéssel él, hogy a termelési tényezők határtermelékenysége és határhozádék csökkenő. Mindemellett olyan feltételekből indul ki, hogy a termelési tényezők mobilitása tökéletes, a keresleti és kínálati viszonyok tökéletesen működnek, ár rugalmasság van, nincsenek szállítási költségek és a technológiai fejlődés exogén változó. Ilyen feltételek mellett a neoklasszikusok szerint a munkaerő a fejlettebb, magasabb munkabért kínáló régiók felé áramlana, a fejletlenebb régiók magasabb tőkehozadéka pedig tőkét vonzana. Hosszú távon a fejletlenebb régiók magasabb növekedési rátája a közös egyensúlyi állapot, és az abszolút konvergencia irányába tolja a rendszert [EC, 2003]. A neoklasszikus modell tehát viszonylag egyszerű képletet kínál a felzárkózás idejének kiszámítására. A sok előfeltétel, s így az abszolút konvergencia azonban a valóságban csak ritkán érvényesül.

### **3.2. Endogén növekedési elmélet**

A valóság nem támasztotta alá a neoklasszikus feltételezéseket és a gyakorlati tapasztalatok is eltérőek voltak, így a neoklasszikus elméletet sok kritika érte. Az endogén növekedési elmélet elnevezése onnan ered, hogy a korábban exogén tényezőként kezelt technológiai haladást ezen elmélet képviselői a racionális gazdasági döntéshozók tevékenységének eredményeképpen kezelik, amely hatással van a gazdasági növekedésre is [Szörfi, 2004]. A fejlettebb régiók, köszönhetően a növekvő hozamrátának, bizonyos körülmények között nagyobb endogén növekedési potenciállal rendelkeznek, mint a fejletlenebbek. Ennek összetett okai lehetnek a technológiai fejlődéstől [Siebert, 1969] kezdődően a gazdaság agglomerációs hatásán keresztül a tőkefelhalmozásig. A fejletlenebb régiók ugyanakkor kedvezőtlenebb versenyfeltételekkel és kevesebb komparatív előnnyel kevésbé tudnak felzárkózni a fejlettebbekhez.

Ahogy az endogén növekedés új iskolájához<sup>14</sup> tartozó Romer állította, a gazdasági növekedés a tőkének nem csökkenő, hanem növekvő hozadéka [Romer, 1986]. Olyan modelleket fejlesztettek ki, amelyekben a technológiai növekedés endogén tényező, ebből következően tartósan eltérő lehet az egyes országok között, tükrözve az országok különböző strukturális jellemzőit [Romer, 1990; Lucas, 1988; De la Fuente, 2002]. A fejlettebb régiók magasabb hozadéknak és endogén növekedési potenciáljuknak köszönhetően tehát divergálnak a fejletlenebbektől [Romer, 1986; 1990; 1994].

Az endogén növekedés elméletének másik alapkövét Lucas munkája jelenti [Lucas, 1988]. Lucas szerint a felzárkózás azért nem következik be automatikusan, mert a tényezőárak nem egyenlítődnek ki, és így a tőke nem áramlik a fejlettebb országból a fejletlenebb felé. Lucas azzal érvelt továbbá, hogy az emberi erőforrás, amelynek szintén növekvő hozadékat tulajdonítottak, a gazdasági növekedés egyik fő motorja. A humántőke fejlettebb országokba történő elszívásával pedig az egyes országok közötti divergencia növekszik [Varblen – Vahter, 2005].

Az endogén növekedési elmélet képviselői szerint tehát a tőkének nem csökkenő a hozadéka, és az egyes országok között lévő jelentős különbségek miatt a régiók közötti és országok közötti egyenlőtlenség tartósan növekedhet [De la Fuente, 2002]. Ezt a megközelítést alkalmazta korábban Myrdal is, kiterjesztve azt az egész szociális rendszerre [Myrdal, 1957]. Azt állította, hogy a piaci erők dinamikája – ellenkező irányú beavatkozás hiányában – a fejlettebb országok és régiók jövedelem és vagyon gyarapodását idézi elő, növelve ezzel a divergenciát. Tehát pusztán a piaci erőknek nincs stabilizáló hatása, hanem éppen ellenkezőleg, ugyanabba az irányba mozgatják tovább a rendszert [EC, 2003]. Az eredetileg Kapp által kidolgozott „visszatérő kumulatív okozat” (*circular cumulative causation*) elméletet Myrdal fejlesztette tovább, ezzel magyarázva a szociális egyenlőtlenségek egyre fokozódó reprodukcióját és a divergáló regionális fejlődés trendjét [Kapp, 1963]. Myrdal három egyensúlytalanságot előidéző mechanizmust figyelt meg a társadalmi-gazdasági rendszerekben: 1) a migrációt, amely a fejletlenebb régiók felől a fejlettebbek irányába történik, 2) a tőkemozgást, amelynek iránya a migrációéval azonos, és 3) a régiók közötti kereskedelmet, amely – tekintve hogy egy országon belüli kereskedelemnek nincsenek

---

<sup>14</sup> Az endogén növekedés új iskolája a konvergencia gyakorlati létezésének tagadásán alapul.

akadályai és a régió egy nyitott gazdasági tér – szintén a gazdagabb régiók előnyére válik. Myrdal szerint mindezek az összetevők mélyítik a gazdagabb és a szegényebb régiók közötti szakadékot. A „visszatérő kumulatív okozat” elmélet képviselői a regionális politika eszközt javasolják a piaci dinamizmus egyensúlytalanságainak kiegyenlítésére.

Napjainkban a konvergencia és a divergencia kérdésköre kapcsolódik az Európai Unió regionális politikájához, amely a gazdasági és szociális kohézió erősítését célozza. A nyolcvanas években számos kutatás próbált magyarázatot találni arra a jelenségre, hogy a fejlettebb régiók magasabb növekedési rátát élveznek, mint a kevésbé fejlettek. Megpróbáltak magyarázatot találni arra, hogy az országok és a régiók közötti különbségek nem csökkennek, hanem egyre nyilvánvalóbbakká válnak. Mindez együtt járt a neoklasszikus modell elméleti alapjainak megkérdőjelezésével [EC, 2003]. Egyesek szerint az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozása 1975-ben, majd a strukturális alapok reformja szintén a piaci korrekciós mechanizmus irányában tanúsított bizalmatlanságot feltételezi.

### **3.3. Az új neoklasszikus iskola**

A kilencvenes években az endogén növekedési elméletre, valamint a gazdasági és szociális kohéziót erősítő politikákra adott reakcióként újjászületett a neoklasszikus megközelítés. Sorra születtek a konvergenciáról és divergenciáról szóló tanulmányok, amelyek leggyakrabban az Európai Uniót vették összehasonlítási alapul.

Ellentétben az endogén növekedés elméletének megközelítésével, a neoklasszicizmus újfajta felfogása alapján a csökkenő hozadék elvét ki lehet terjeszteni a technológiai felhalmozásra. Ez azt jelentené, hogy míg a fejlettebb régiók annak árán élvezhetik a technológiai fejlődést, hogy meg kell fizetniük a rendszer költségeit, addig a kevésbé fejlett régiók gyakorlatilag ugyanazokat az előnyöket élvezhetik, jóval alacsonyabb áron, a technológia terjesztése és az adaptáció révén. A technológiát ugyan a fejlettebb országok fejlesztik ki, a szegényebb országok viszont képesek ezek lemásolására, vagy imitálására. Ezen túlmenően a gazdagabb országok a technológiát a szegényebb országokba telepíthetik, kihasználva az alacsonyabb bérszinteket, így a folyamat a szegényebb országok bér-és jövedelemszintjének növekedéséhez vezet. A technológiai



fejlődés és terjesztés nyomán kialakuló csökkenő hozadék elve miatt tehát a rendszer a konvergencia irányába halad.

A neoklasszicizmus új iskolája alapvetően már mindhárom fajta konvergenciát megkülönbözteti egymástól. A konvergencia és a gazdasági ciklusok közötti kapcsolat egyértelműen kimutatható, az expanzív gazdasági ciklusban az egy főre jutó regionális GDP konvergál, míg hanyatló ciklus esetén megáll a konvergencia. Következésképpen az expanzív, növekedést elősegítő politika a megfelelő eszköz a konvergencia feltételeinek javításához. A növekedés önmagában azonban nem feltétlenül eredményez konvergenciát, nem vezet ugyanis automatikusan újraelosztáshoz vagy konvergenciához. Amennyiben a növekedés az ország dinamikusabb régióira koncentrálódik – ami a valóságban általában érvényesül – akkor általában „kifelé” valósul meg a konvergencia és nem hazai szinten. Ha pedig az egy főre jutó GDP konvergenciája a fejletlenebb régiókból a fejlettebbek felé történő migrációs mozgás következtében jön létre, akkor migrációs hatásról és nem jövedelemhatásról beszélhetünk [EC, 2003].

Általánosan elfogadott az Európai Unióban, hogy a régiók közötti egyenlőtlenségeket nem lehet olyan mértékben csökkenteni, mint az országok közötti különbségeket [CEC, 2001]. Ugyanakkor az Európai Bizottság a gazdasági és szociális kohézióról szóló harmadik jelentésében úgy érvelt, hogy az 1990-es évek közepe óta csökkentek a jövedelmi és foglalkoztatásbeli eltérések az EU-15-ön belül [CEC, 2004]. A Bizottság jelentése szerint a négy régi kohéziós ország GDP-növekedésének átlaga egy százalékkal magasabb volt, mint a Tizenötök átlaga, valamint a foglalkoztatási ráták is jóval gyorsabban növekedtek (Görögországot leszámítva), mint az EU-15 foglalkoztatási rátáinak átlaga. A jelentés szerint az egy főre jutó GDP is gyorsabban növekedett az 1. célkitűzés alá tartozó régiók esetében, mint az EU többi részén. A tagállamok közötti, valamint a legfejletlenebb régiók és az EU-átlag közötti hosszú távú konvergencia trendjét más kutatások is igazolták [Leonardi, 2006]. A regionális konvergencia mértéke ugyanakkor továbbra is vita tárgyát képezi a szakirodalomban. Néhányan azzal érvelnek, hogy a regionális különbségek változatlanok maradnak [Boldrin – Canova, 2001], vagy akár tovább növekedhetnek [Puga, 2002]. Boldrin és Canova szerint a regionális és strukturális politikák csak politikai megfontolásokat és újraelosztási célokat szolgálnak, és csak kevéssé segítik elő a gazdasági növekedést. A

strukturális alapok regionális felzárkózásra gyakorolt alacsony hatásfoka mellett érvelnek Ederveen és munkatársai is [Ederveen et al, 2002a; 2002b]. Cappelen, Castellacci, Fagerberg és Verspagen szerint ugyanakkor az Európai Unió regionális támogatásai jelentős pozitív hatással járnak az egyes tagállamok növekedésére, és hozzájárulnak a termelékenységi és jövedelmi színvonalak kiegyenlítéséhez Európában [Cappelen et al, 2003]. A Bizottság legutóbbi, immár 27 tagállamról készített értékelésében újból megállapította, hogy a konvergencia mind nemzeti, mind pedig regionális szinten megvalósul [CEC, 2007]. Bár ez a megállapítás általánosan igaz, ezzel párhuzamosan és bizonyos időszakokban azonban létezhet egyes régiók vagy országok közötti divergencia is.

## **4. A STRUKTURÁLIS TÁMOGATÁSOK JOGI ÉS INTEGRÁCIÓS HÁTTERE**

### **4.1. A kezdetek: az európai szintű regionális politika kialakulása**

Az integráció bővítése és mélyítése folyamatos egymásutánban jelenik meg az Unióban, és ez a folyamat jól nyomon követhető a regionális politika közösségi fejlődésében is. Az integráció bővítése néhány újabb, általában az átlagnál fejletlenebb tagállammal (kivételez alól az 1995-ben csatlakozott Ausztria, Finnország és Svédország) rendszerint szükségszerűen megkövetelte a Közösség belső rendszereinek átalakítását. Ez különösen vonatkozott a gazdasági és szociális kohézió erősítése érdekében működő regionális politikára. Az Európai Közösségekben a közös strukturális politika tehát rendszeresen a bővítések kapcsán került a fókuszba. A kevésbé fejlett új tagállamok csatlakozása magával hozta a regionális fejlettségbeli különbségeket, amelyek kezelése megfelelő politika kialakítását indokolta. Így volt ez az első bővítési kör esetében és hasonlóan történt a további bővítési fordulónál is.

A közösségi regionális politika kialakítása nagy eredménynek számít, ugyanis ezzel az Európai Közösségek szintjén, vagyis szupranacionális szinten valósult meg egy koordinált fejlesztéspolitika, amely egyedülálló a maga nemében [Marján, 2005]. Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló, 1957-ben elfogadott Római Szerződés még csak a preambulumban és a második cikkében, az elvek között említi meg, hogy a tagállamok a gazdasági egység megteremtését és a harmonikus fejlődést az egyes régiók közötti különbségek mérséklésével, valamint az elmaradottabb területek felzárkóztatásával tudják elérni [EC, 2003]. Az Alapító Szerződés azonban még nem intézményesíti az európai regionális politikát [Pires, 1998]. A Római Szerződés preambulumát idézve az alapító tagállamok törekednek arra, hogy:

*"erősítsék gazdaságaik egységét és biztosítsák harmonikus fejlődésüket a különböző régiók között meglévő különbségek és a hátrányos helyzetű régiók elmaradottságának csökkentésével" [Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló Szerződés, 1957].*

Az Európai Bizottság elsőként 1965-ben adott ki egy jelentést a regionális fejlődés nehézségeiről [Horváth, 2003b]. Ezt követően 1968-ban már megalakították a Regionális Politikai Főigazgatóságot (*Directorate General XVI – DG XVI*). A Főigazgatóság a tagállamok regionális politikájának áttekintését követően kidolgozta az alkalmazandó eszközöket. Az Európai Közösségek első bővítéséről határozó párizsi csúcson, 1972 októberében döntöttek a közös regionális politika kidolgozásáról és a regionális egyenlőtlenségek csökkentését célzó Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozásáról [Pires, 1998]. Akkoriban az alap rendelkezésére álló költségvetés még meglehetősen szerény volt, az akkori közös költségvetés 6,3 százalékát jelentő 392 millió ECU-t tett ki [Illés, 2003]. A Közösség első regionális politikai biztosát a nagy regionális fejlesztési gyakorlattal rendelkező Egyesült Királyság adta George Thomson személyében. Thomson első feladata az volt, hogy jelentést készítsen a Közösség regionális problémáiról és meghatározza a követendő politika céljait, területeit [Horváth, 2003a]. Ez alapján a Bizottság javaslatokat dolgozott ki a közösségi regionális politikára [CEC, 1973], a miniszterek tanácsa azonban az eredeti elképzelésnél gyengébb javaslatcsomagot fogadott el 1975-ben.

A strukturális támogatások felhasználásának kereteit kezdetben egy tanácsi rendelet szabályozta [CEC, 1975]. Az 1975-ben elfogadott 724/75-ös tanácsi rendelettel (75/724/CEE) létrehozták az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, amely a Közösség főbb regionális egyenlőtlenségeinek csökkentését tűzte ki célul [Pires, 1998]. A rendelet első bekezdése alapján az ERFA célja a Közösségen belül meglévő fő regionális egyenlőtlenségek csökkentése, amelyek főként a mezőgazdaság dominanciájából, az ipari változásokból és a strukturális munkanélküliségből adódnak. Ebben a formában az ERFA a tagállamok által kiválasztott infrastrukturális, ipari és szolgáltatási beruházási projekteket finanszírozott. Bár az alap az Európai Közösségek saját pénzügyi eszközöként jött létre, ebben az időszakban még ténylegesen a tagállamok döntöttek az abból nyújtott támogatások felhasználásáról. Szintén 1975-ben hozták létre (75/185/CEE) a regionális politika koordinálását célzó Regionális Politikai Bizottságot (*Committee of Regional Policy*), amelynek tagjai a tagállamok regionális fejlesztéspolitikáért felelős magas szintű képviselői voltak.

Az 1975-ben elfogadott regionális politikáról szóló rendeletet két alkalommal is módosították, elsőként 1979-ben (79/214/CEE) az extrakvóták miatt, majd 1980-ban

(80/3325/CEE) Görögország csatlakozása miatt. Az 1979-es módosítást követően az ERFA két részre bomlott, a kvótákra és az extrakvótákra. A kvóta (nemzeti kvóta) részből kerültek támogatásra a tagállami regionális politikák (az éves támogatások 95 százaléka) egy, a rendeletben meghatározott fix elosztási kulcs alapján. Ez volt az 1975-ben meghozott rendeletben definiált rendszer alapja is. Ezek a támogatások csak a tagállamok által prioritásként meghatározott zónákban kerülhettek felhasználásra. Az extrakvóta rész, amely 1979-ben került kialakításra, az alap támogatásainak 5 százalékát foglalta magában, amely közösségi szinten meghatározott kritériumok alapján került felhasználásra és elsősorban más közösségi politikák kedvezőtlen hatásainak csökkentését célozta. Az extrakvóta rész jelentette a kezdetét az igazi európai szintű regionális politikának [Pires, 1998].

Az első ERFA rendeletet 1982. január 1-ig felül kellett vizsgálni, így a Bizottság 1981 októberében benyújtotta a Tanácsnak a felülvizsgálatról szóló első javaslatát. A javaslat a közösségi szolidaritás elvét követte és főként azoknak a régióknak kedvezett, amelyek fejlődési nehézségekkel rendelkeztek. A javaslat alapján az ERFA korábban kvótának nevezett része a különösen nehéz strukturális problémákkal küzdő kijelölt régiókat támogatta volna az alap forrásainak 80 százalékából, míg a korábban extrakvótának nevezett rész az alap forrásainak 20 százalékából az egész Közösség területén, az ipari hanyatlás vagy más közösségi politikák kedvezőtlen hatásai által érintett régiókat támogatta volna. A közösségi szempont előtérbe kerülése azonban negatív reakciókat váltott ki a tagállamok részéről, ugyanis így a garantált nemzeti kvóták megváltoztak volna, és intézményi részről is nagyobb függés alakult volna ki a Bizottságtól, amely jóváhagyta a támogatásokat és orientálta a támogatott régiókat.

A reakciók tükrében 1982-ben és 1983 elején a Bizottság és a tagállamok tárgyalásokat folytattak az első ERFA rendelet felülvizsgálatáról szóló javaslatról, amelyet aztán a 1983-as stuttgarti csúcs napirendjébe soroltak. Az elhúzódó költségvetési reform miatt az athéni Európai Tanácsra hagyták a konszenzus meghozatalát. Az Európai Tanács továbbá felkérte a Bizottságot, hogy nyújtson be egy jelentést a strukturális alapok hatékonyságának növeléséről. A jelentésben a Bizottság a strukturális alapokra szánt források öt év alatt történő megduplázását, valamint az alap felhasználásnak nagyobb hatékonyságát javasolta. Végül a Bizottság második, jóval ambiciózusabb javaslata szolgált az új rendelet alapjául [Pires, 1998].

A második ERFA rendeletet 1984. június 19-én fogadták el (84/1787/CEE) és 1985. január 1-én lépett hatályba. A rendelet értelmében az ERFA a Közösség alapvető egyenlőtlenségeit hivatott korrigálni a legelmaradottabb régiók strukturális fejlesztésén, valamint a hátrányos helyzetű ipari régiók átalakításán keresztül. Az új ERFA rendelet ötféle tevékenységet támogatott: a közösségi programokat, a közösségi érdekeltégű nemzeti programokat, a beruházási projekteket, az endogén fejlődési potenciál bővítését, valamint az egyes műveletekhez kötődő tanulmányokat. A közösségi programok a transzeurópai infrastrukturális hálózatok fejlesztését irányozták elő, a közösségi érdekeltégű nemzeti programokat pedig a tagállamok kormányai irányították. Az 1984. évi változások tehát a regionális politika közösségi irányításának erősödését hozták, egyrészt általánossá tették a programfinanszírozást, másrészt pedig a támogatások hatékony felhasználásának igényét jelezték. Ugyanakkor az alap forrásainak növelését nem sikerült elérni, így a regionális politika akkoriban a közösségi költségvetés mindössze 7,5 százalékát tette ki [Horváth, 2003b].

#### **4.2. A regionális politika reformja – az I. és a II. Delors csomag**

Az előző alfejezet elején említett bővítés-mélyítés párhuzama és az ehhez kapcsolódó regionális különbségek kezelése az Európai Közösségekben Spanyolország és Portugália csatlakozásakor is megjelent. A két déli ország csatlakozását követően ugyanis a döntéshozóknak át kellett gondolniuk e két fejletlenebb ország Közösségbe történő integrálásának mikéntjét.

Portugália és Spanyolország 1986-os csatlakozása az Európai Közösségekhez, valamint az öt évvel korábbi görög csatlakozás jelentős hangsúlyeltolódással jártak a regionális politika szempontjából is. A három mediterrán ország belépésével ugyanis a Közösség jóval heterogénebbé vált, jelentősen megnövekedtek az egyes régiók közötti gazdasági különbségek. A déli bővítési forduló ugyanakkor már olyan mértékű különbségeket okozott a Közösség regionális felépítésében, hogy elengedhetlenné vált a regionális politika első nagy reformja. A regionális támogatások rendszerének reformjához tehát két irányból vezetett az út: egyrészt az EK legkevesbé fejlett déli államai bizonyos közösségi támogatást vártak a felzárkózás reményében, másrészt az egyes régiók között

megnövekedett különbségek valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alap korlátozott forrásai a Közösséget is a regionális fejlesztési rendszer megreformálására ösztönözték.

1986-ban az Egységes Európai Okmány elfogadásával nemcsak a belső piac intézményesítése történt meg, hanem a gazdasági és szociális kohézió is megerősítést nyert. Az Egységes Európai Okmány a Római Szerződésbe emelte a gazdasági és szociális kohéziót, amelynek nyomán a különböző régiók közötti fejlődésbeli különbségeket és lemaradásokat csökkenteni hivatott regionális politika közösségi politikává vált. Az Egységes Európai Okmány 130/a-e. cikkeiben (jelenleg az Európai Közösségek létrehozásáról szóló Szerződésben a 158-162. cikk) lefekteti az önálló kohéziós politika alapjait, amely a belső piac okozta terheket hivatott ellensúlyozni a dél-európai országok és más hátrányos területek számára. Ez a dokumentum már részletesen kifejti a regionális politika főbb céljait és eszközeit. Az Európai Közösségek létrehozásáról szóló Szerződés 158. cikke (eredetileg 130/a. cikk) – amely az 1986-ban az Európai Közösségekhez csatlakozott Portugália számára nagy jelentőséggel bírt – a következőképpen határozza meg a regionális politika célkitűzéseit:

*"Átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében a Közösség úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági és szociális kohézió erősítését eredményezze. A Közösség különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók vagy szigetek — a vidéki térségeket is beleértve — lemaradásának csökkentésére törekszik." [Európai Közösségek létrehozásáról szóló Szerződés, 158. cikk].*

Az Európai Közösségek létrehozásáról szóló Szerződés 159. cikkének (eredetileg 130/b. cikk) első paragrafusa megállapítja továbbá, hogy valamennyi közösségi politikának hozzá kell járulnia az egyenlőtlenségek csökkentéséhez és a kohézió megerősítéséhez.

*" A tagállamok úgy folytatják és hangolják össze gazdaságpolitikájukat, hogy a 130/a. cikkben meghatározott célokat is elérjék. A közösségi politikák és fellépések kialakításánál és végrehajtásánál, valamint a belső piac megvalósításánál figyelembe kell venni a 130/a. cikkben meghatározott célokat, hozzá kell járulni ezek eléréséhez." [Európai Közösségek létrehozásáról szóló Szerződés, 159. cikk].*

Nem sokkal azelőtt, hogy az Egységes Európai Okmány ratifikációja véget ért, a Bizottság bemutatta az I. Delors csomagot,<sup>15</sup> amely az *"Egységes Okmány megvalósítása – Európa új határa"* nevet viselte. Az átfogó reformcsomag számos területen, köztük a strukturális alapok területén is számottevő reformjavaslatot fogalmazott meg. Azt javasolta, hogy az akkoriban a strukturális politikát alkotó három alapnak együtt kell hozzájárulnia a gazdasági és szociális kohézió erősítéséhez. A strukturális alapok részeit alkotta akkoriban az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap (ESZA), amelyet 1958-ban a Római Szerződéssel hoztak létre, s végül az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Orientációs része (EMOGA-O), amely 1962-ben jött létre [Horváth, 2007]. Az integrált megközelítést a reformcsomag öt stratégiai célkitűzésen keresztül tervezte megvalósítani, amelyek közül legfontosabb az első célkitűzés.

1. Az első célkitűzés a strukturálisan elmaradottabb régiók növekedését és strukturális igazodását támogatta. Mindez érintette Portugália, Görögország és Írország egész területét, a kevésbé fejlett spanyol és olasz régiókat, valamint Észak-Írországot és Franciaország tengerentúli területeit. Olyan régiók támogatását tűzte ki célul, amelyek egy főre jutó GDP-je nem érte el az Unió átlag GDP-jének 75 százalékát. Az első célkitűzés alá tartozó, legelmaradottabb területekre fordították 1999-ig a strukturális alapok legnagyobb részét, 70-73 százalékát.
2. A második célkitűzés a gazdasági átalakulást, szerkezetváltást segítette elő azzal, hogy az ipari termelés hanyatlása által különösen érintett régiók számára nyújtott támogatást. Erre a célra a strukturális alapok kb. 7-9 százalékát fordították 1999-ig. Az első két célkitűzés forrásait elsősorban az Európai Regionális Fejlesztési Alap biztosította.
3. A harmadik célkitűzés a hosszú távú munkanélküliség leküzdését támogatta. Lényege a hosszú távú és a fiatal munkanélküliség kezelésére létrehozott programok támogatása volt. Erre a célra fordították az alapok mintegy 5-6 százalékát.

---

<sup>15</sup> COM (87) 100 final, 23/02/1987.



4. A negyedik célkitűzés a munkanélküliek átképzését, változásokhoz történő alkalmazkodását, valamint a fiatalok szakmai elhelyezkedését, beilleszkedését támogatta az alapok mintegy 5-6 százalékából. A harmadik és a negyedik célkitűzés forrásait az Európai Szociális Alap nyújtotta.
- 5a. Az ötödik célkitűzés „a” része a mezőgazdaság és a halászat egyes szektorainak modernizálását, strukturális alkalmazkodását, egyszóval a mezőgazdasági rendszerek adaptációját célozta. A célkitűzés „a” részére a források kb. 4 százalékát fordították az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs részéből.
- 5b. Az ötödik célkitűzés „b” része jellemzően a mezőgazdaság vidéki zónáinak fejlesztését irányozta elő. Erre a források 4-5 százalékát szánták főként az Európai Regionális Fejlesztési Alapból [Horváth, 2003a].

Az 1995-ös bővítés során (Ausztria, Finnország, Svédország) az Unió ezt az öt célkitűzést egy további, hatodik célkitűzéssel egészítette ki, tekintettel ezen országok speciális földrajzi helyzetére. A 6. célkitűzés a ritkán lakott területek alkalmazkodását támogatta. Erre a célkitűzésre az alapok 0,5-1 százalékát fordították, amelynek forrásait az Európai Regionális Fejlesztési Alap adta.

A strukturális alapok felhasználására kialakított célkitűzési rendszert kiegészítve, a források 9-10 százalékát a Bizottság saját hatáskörben ún. közösségi kezdeményezések keretében tette elérhetővé a tagállamok számára. A közösségi kezdeményezésekhez tartoztak azok a projektek, amelyek nem fértek bele a hat célkitűzés tevékenységeibe, egyszerre több régiót is érintettek, vagy nem jelentek meg a nemzeti programokban.

Az ambiciózus célkitűzések nyomán a Bizottság javasolta a Tanácsnak a strukturális alapok forrásainak reálértéken történő megduplázását 1992-ig. Pires szerint a regionális politika integrált megközelítése mindenképpen pozitívnak mondható, hiszen az agrárágazat és az emberi erőforrások szükségszerűen kiegészítik az ERFA-hoz kötődő reformjavaslatokat. Állítása szerint az I. Delors csomagnak azonban van egy „Achilles pontja” a strukturális támogatások nemzeti regionális politikára gyakorolt hatásával kapcsolatban: az Európai Regionális Fejlesztési Alap beavatkozásának hangsúlya áthelyeződött az egyes országok európai uniós szinthez való közelítésére, másodlagos helyre szorítva ezzel a belső aszimmetriák csökkentésének célját. A szegényebb

országokban, a valóságban ugyanis az történik, hogy a regionális fejlesztések inkább a közösségi átlagtól való eltérések csökkentését tartják szem előtt a belső egyenlőtlenségek csökkentése helyett [Pires, 1998].

A I. Delors reformcsomagot végül 1988 februárjában a brüsszeli rendkívüli Európai Tanácson fogadták el, jóváhagyva ezzel a strukturális alapok öt célkitűzését, a támogatások 1987 és 1993 között történő megduplázását, valamint a társfinanszírozási ráta megemelését (maximális ráta: az összkidadások 75 százaléka). Az Európai Tanács 1997-es árakon számolva 68 milliárd ECU forrást határozott meg a strukturális alapok számára.<sup>16</sup> A többletköltségek fedezésére az Európai Tanács bevezetett egy negyedik közösségi költségvetési forrást, az úgynevezett GNP-forrást. A források megduplázásának köszönhetően a strukturális alapok súlya a közösség költségvetésében az 1987-es 17 százalékról 1992-re 27 százalékra, 1993-ra pedig 30,8 százalékra növekedett [Pires, 1998]. Az Európai Tanács pénzügyi döntéseit intézményközi megegyezés (az Európai Parlament, az Európai Bizottság és a Tanács között) követte, ez volt az Európai Közösségek első ún. pénzügyi perspektívája. A Bizottság javaslatai alapján 1988 decemberében elfogadtak öt rendeletet,<sup>17</sup> amelyek az I. Delors csomag eredményeit tükrözik a strukturális alapok reformja terén.

A strukturális alapok reformjának további fontos eredménye, hogy közeledtek az egyes alapok működési szabályai, a támogatási területek flexibilisebbekké váltak, a közösségi strukturális támogatások kiegészítő jellegűek lettek a nemzeti fejlesztési támogatások mellett, a beavatkozásokat „szerződésesítették” a partnerség jegyében, valamint hatékony monitoring, értékelési és ellenőrzési mechanizmusok kerültek kialakításra. Az I. Delors csomag eredményeképpen operatív értelemben három lépésben zajlott a közösségi támogatások odaítélése:

1. Elsőként a tagállam benyújtotta a Regionális Fejlesztési Tervét, amely meghatározta a célkitűzéseket és a középtávú fejlesztési stratégiát, felvázolta az

---

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/history/index3\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index3_hu.htm). Letöltés ideje: 2008. augusztus.

<sup>17</sup> 2052/88-as tanácsi keretrendelet a strukturális alapokról (1988. június 24). 4253/88-as tanácsi koordinációs rendelet. 4254/88-as tanácsi rendelet az ERFA-ról. 4255/88-as tanácsi rendelet az ESZA-ról. 4256/88-as tanácsi rendelet az EMOGA-Orientációs részéről (1988. december 19).

alapvető tengelyeket és prioritási intézkedéseket, valamint az ezekhez tartozó pénzügyi szükségleteket.

2. Második lépésként a tagállam és a Bizottság megvitatták a Regionális Fejlesztési Terv egyes elemeit, amelynek eredményeképpen meghatározták a támogatások összegét, a társfinanszírozásra kerülő tevékenységeket, valamint kidolgozták a Közösségi Támogatási Keretet (a KTK az egyike a Delors-csomag nyomán bevezetett fő innovációknak).
3. Végezetül pedig a tagállam benyújtotta és megtárgyalta a Bizottsággal az egyes Operatív Programokat, amelyek a KTK konkrét megvalósítási elemeit jelentik.

Az Európai Közösségek regionális támogatási rendszerének reformját követően, az 1992-ben Maastrichtban elfogadott Európai Unióról szóló Szerződés jelenlegi 2. cikkében (eredetileg B cikk) a gazdasági és szociális kohézió megerősítését az Európai Unió egyik fő célkitűzésévé tették a gazdasági és monetáris unió valamint az egységes belső piac mellett. A Maastrichti Szerződés egy újabb lépést tett a déli tagállamok elmaradottabb régióinak felzárkóztatása érdekében. Annak érdekében, hogy a kevésbé fejlett tagállamokat segítse a gazdasági és monetáris unióhoz történő felzárkózásban, az Unió vezetői létrehozták a Kohéziós Alapot, amely a közlekedés és környezetvédelem területén nyújt támogatásokat a legszegényebb EU-tagállamok projektjei számára [Palánkai, 2004]. A Kohéziós Alap létrehozásakor a kedvezményezett országok Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország voltak.

Közvetlenül a Maastrichti Szerződés aláírása után a Bizottság benyújtotta a Tanácsnak a II. Delors csomag néven ismertté vált dokumentumot. Az 1992 decemberében elfogadott II. Delors csomag főként a kiadási főösszeg megemelését célozta. A kiadások ambiciózus növelését célzó bizottsági javaslatához képest a tagállamok a költségvetési főösszeg valamelyest alacsonyabb mértékű emeléséről döntöttek. Ennek alapján a tagállamok a saját források éves plafonját a 1993-1994-es közösségi GNP 1,2 százalékáról az 1999-es közösségi GNP 1,27 százalékára emelték [CEC, 2000], amelynek következtében a strukturális alapok és a Kohéziós Alap aránya összességében az Unió közös költségvetésének 30,8 százalékáról 35,7 százalékára emelkedett 1993 és 1999 között. A II. Delors csomag alapján 1993-ban megszületett az az intézményközi

megállapodás, amely alapvetően az I. Delors csomag célkitűzéseit követte. A konvergenciakritériumok ellentételezésére létrejött a Kohéziós Alap, és mindez a kiadások szerkezetében is megmutatkozott. Továbbá a Maastrichti Szerződés értelmében az állam-és kormányfők megállapodtak a kohéziós politika kiadásainak a legfejletlenebb régiókra történő koncentrálásában is [Iván, 2006].

A strukturális alapok reformját meghatározó I. és II. Delors csomag egészen 1999-ig lefektette a regionális politika célrendszerét és jelentős változást hozott a strukturális politika megítélése szempontjából is. A regionális politika megreformálása egy olyan átfogó célkitűzésekből álló szabályrendszer megteremtését jelentette, amely a későbbiekben a strukturális támogatások felhasználásának gerincét jelentette. A Delors csomagok vezették be többek között a programozást az egyéni projekt megközelítés helyett. A programozás már 1984 és 1988 között megjelent a regionális politikában, azonban csak az 1988-as reformok után vált kifinomultabbá és általánossá. A reform legfontosabb hozadéka azonban a célkitűzések meghatározása volt. 1988-ban hozták létre az öt célkitűzést, amelyet aztán – a fentebb említettek szerint – egy hatodikkal is kiegészítettek az északi bővítés nyomán. Az 1988-as reform bevezette továbbá a partnerség, a szubszidiaritás és a komplementaritás elveit a strukturális politika fogalmkörébe, amelyek ettől kezdve a strukturális alapok finanszírozásában alapvető szerepet játszottak. A strukturális politika így a Közös Mezőgazdasági Politika után az EU második legmagasabban finanszírozott politikájaként szerves részévé vált a közösségi politikáknak [Magone, 2004].

Ez volt tehát az a közösségi támogatási rendszer, amely 1989 és 1993 között az első, akkor még csak öt évet átfogó Közösségi Támogatási Keretben, majd 1994 és 1999 között a második, hat éven át tartó Közösségi Támogatási Keretben nyújtott forrásokat Portugália számára. A strukturális alapok köréhez ebben az időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Orientációs része mellett már a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE) is hozzátartozott. A Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközt 1993-ban hozták létre a halászattal kapcsolatos ágazat fejlesztése, alkalmazkodása céljából [Kengyel, 2008].

A közösségi költségvetésben megemelkedett kiadások a regionális politika eredményeiben is jól tükröződtek. A legszegényebb tagállamok, köztük Portugália egy főre jutó GDP-je az 1988-as közösségi átlag 58,9 százalékos szintjéről 1999-re az EU-átlag 75,3 százalékára emelkedett [Horváth, 2007]. A regionális politika tehát nemcsak költségvetési súlyánál fogva emelkedett ki a többi közösségi politika közül, hanem a tagállamok belső fejlődésére gyakorolt hatása is meghatározó volt.

A strukturális politika a régiókra koncentrált, európai szinten mobilizálva azokat. 1985 és 1994 között számos regionális iroda nyílt európai uniós szinten és a kilencvenes évek végére már valamennyi tagállamnak volt valamilyen regionális irodája Brüsszelben (Görögországot és Portugáliát leszámítva), amelyek nyilvánvalóan hozzájárultak a regionális szintű európai integrációhoz. A nyolcvanas évek közepéig tartó kétszintű kormányzás (nemzeti és szupranacionális) tehát háromszintűvé vált a regionális szinttel, amely képes volt közvetlenül befolyásolni a nemzeti és a szupranacionális szinteket [Magone, 2004].<sup>18</sup> Portugália esetében a mai napig nem működik regionális képviselő Brüsszelben. Ez egyrészt a regionálisan működő civil szervezetek gyengeségének köszönhető, másrészt annak, hogy a Regionális Fejlesztési Koordinációs Bizottságok (*Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional – CCDR*) a regionális politikáért felelős Minisztérium dekoncentrált szervei, ezáltal az európai intézményekkel való kapcsolattartás Portugáliában meglehetősen központosított.

### **4.3. Strukturális politika az Agenda 2000 alapján**

Portugália és a déli tagállamok csatlakozása az Unióhoz az integráció bővítése jegyében jött létre, amelyet a regionális politika reformja követett. A strukturális politika reformját, vagyis az integráció elmélyítésének fázisát követően újabb országok csatlakozása került napirendre, amely szükségszerűen felvetette a politika újragondolását.

Az Európai Unió állam-és kormányfői a Bizottság javaslatai alapján 1999. március 24-25-én a berlini európai csúcstalálkozón elfogadták azt az Agenda 2000-nek nevezett

---

<sup>18</sup> A többszintű kormányzás témaköréről lásd bővebben: Magone [2003]: The third level of european integration: Old and New Insights.

pénzügyi csomagot, amely a következő hétéves időszakra meghatározta az Unió költségvetését. A 2000-2006-os programcsomag, más néven Agenda 2000, legfontosabb feladataként új keretfeltételeket, szabályokat teremtett a strukturális politika számára, és már további új tagállamok felvételével is számolt. Az Agenda 2000 alapján 260 milliárd euró strukturális támogatás került felhasználásra a programozási időszakban. Ebből 213 milliárd euró<sup>19</sup> a Tizenötöket illette, 47 milliárd eurót pedig előcsatlakozási támogatásként az akkori tagjelölt országoknak szántak [Horváth, 2007]. Az Agenda 2000 tehát újabb reformot hajtott végre a regionális politika eddigi rendszerében. A strukturális alapok célkitűzéseit a korábbi hatról háromra csökkentették. Ennek keretében a tagállamok mind földrajzilag, mind pedig pénzügyileg koncentráltabb támogatási rendszerről, a finanszírozás, az ellenőrzés, az irányítás és az értékelés megerősítéséről, a döntéshozatal decentralizálásáról, valamint az adminisztráció csökkentéséről döntöttek. A strukturális alapokat szabályozó rendeleteket 1999-ben fogadta el az Európai Unió.<sup>20</sup> A 2000-2006 közötti támogatási időszakban az Unió a strukturális alapok és a Kohéziós Alap eszközrendszerén keresztül segítette a regionális politika céljainak megvalósulását. A célkitűzések megvalósítását lehetővé tevő négy strukturális alap változatlan összetételben megmaradt az Agenda 2000-t követően is.

A 2000-2006-os időszakban tehát az Európai Unió tagállamai három célkitűzésen keresztül részesedhettek a regionális támogatásokból. Az első és legfontosabb célkitűzés a legfejletlenebb régiókat volt hivatott támogatni. A strukturális alapok 1. célkitűzése az Unió regionális politikájának fő prioritása volt, ezért a kötelezettségvállalások több mint kétharmadát azoknak a területeknek szánták, amelyek el voltak maradva a fejlődésben, azaz amelyek egy főre jutó GDP-je (vásárlóerő-paritáson mérve, a Közösség utolsó háromévi rendelkezésre álló adataiból számolva) kevesebb volt, mint a közösségi átlag 75 százaléka (4. ábra). Szintén innen kaptak támogatást az ún. távoli régiók, valamint a sarkkörön túli területek. Ez a célkitűzés hatáskörét tekintve gyakorlatilag a korábbi programozási időszak 1., 6., és részben az 5a célkitűzéseinek felelt meg. Az első

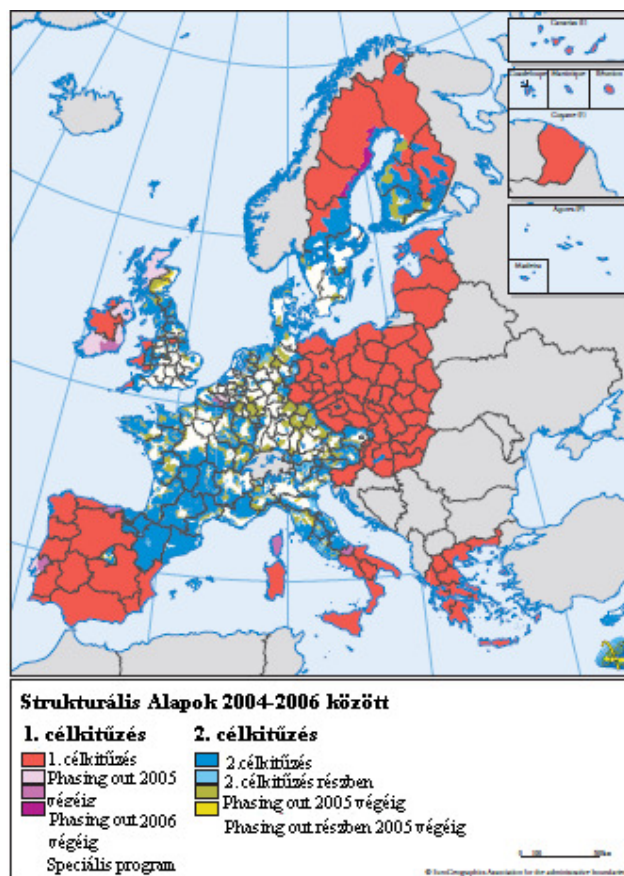
---

<sup>19</sup> 195 milliárd euró strukturális alapok, 18 milliárd euró Kohéziós Alap

<sup>20</sup> A Tanács 1260/1999/EK rendelete a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról (1999. június 21). Az Európai Parlament és a Tanács 1783/1999/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról (1999. július 12). Az Európai Parlament és a Tanács 1784/1999/EK rendelete az Európai Szociális Alapról (1999. július 12). A Tanács 1257/1999/EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapból nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről (1999. május 17). A Tanács 1263/1999/EK rendelete a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközről (1999. június 21).

célkitűzés alá tartozó régiók támogatást kaptak a gazdasági tevékenységek fellendítésére, a hiányzó infrastruktúra kiépítésére, az emberi erőforrások fejlesztésére és a beruházások ösztönzésére. A fejlődés vagy a bővítés következtében néhány régió azzal kellett szembesülnie, hogy már nem tartozik az 1. célkitűzés kedvezményezettjei közé. A drasztikus bevételkiesés elkerülése érdekében azonban a Bizottság ún. átmeneti támogatási rendszert alakított ki számukra. Ide tartozott többek között a portugál Lisszabon és Tejo völgye régió, a német Kelet-Berlin régió vagy a belga ipari jellegű Hainaut régió. Ezen régiók számára a programozási időszak végéig, azaz 2006-ig fokozatosan szűnt meg a támogatás (*phasing-out*). Az első célkitűzést valamennyi, ebben az időszakban létező alap támogatta (ERFA, ESZA, EMOGA-O, HOPE).

**4. ábra: A strukturális támogatások megoszlása 2004-2006 között**



Forrás: Európai Bizottság, Regionális Politikai Főigazgatóság.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas/maps/pdf/map\\_eu25\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas/maps/pdf/map_eu25_en.pdf). Letöltés ideje: 2007 december.

A regionális támogatások 2. célkitűzése olyan régiók dinamizálására törekedett, amelyek strukturális nehézségekkel küzdöttek ipari, vidéki, városi fekvésük vagy halászattól való függésük következtében. Ezek a régiók bár fejlődési szintjüket tekintve közel álltak a közösségi átlaghoz, mégis különböző típusú gazdasági-szociális nehézségekkel küzdöttek, amelyek gyakran magas munkanélküliség forrását jelentették. Ehhez a célkitűzéshez tartoztak a korábbi 2. és 5b célkitűzés alá tartozó területek. A második célkitűzésre a strukturális alapok 11,5 százalékát fordították. Ezt a célkitűzést az ERFA, az ESZA és a HOPE támogatta.

A tagállamok oktatási, képzési és foglalkoztatási rendszerének alkalmazkodására és modernizációjára az Unió a 3. célkitűzés keretében nyújtott támogatást. Ez a célkitűzés az első célkitűzésen kívül eső régiók számára teremtette meg a pénzügyi forrásokat, valamint az emberi erőforrások támogatásának keretét, függetlenül az egyes régiók speciális tulajdonságaitól. A harmadik célkitűzés támogatója az ESZA volt.

Az Agenda 2000 nyomán megváltozott továbbá a célkitűzéseket kiegészítő közösségi kezdeményezések száma és összetétele is. A korábbi 13 közösségi kezdeményezés helyett ugyanis 2000-2006 között csak 4 működött, ezek az INTERREG, az EQUAL, a LEADER, és az URBAN voltak. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapból finanszírozott INTERREG együttműködés a határmenti, a nemzetek közötti és a régiók közötti együttműködést segítette elő. Az EQUAL kezdeményezés a munkaerőpiaci hátrányos megkülönböztetés és egyenlőtlenség minden formája elleni lépéseket segítette elő nemzetek közötti kezdeményezés formájában. A LEADER kezdeményezés a vidékfejlesztést, az URBAN pedig a városok gazdasági és társadalmi megújulását célozta [CEC, 2000].

#### **4.4. Az Európai Unió kohéziós politikája 2007-2013 között**

Az Európai Bizottság 2004. február elején fogadta el az Európai Unió 2007-2013 közötti költségvetésére vonatkozó javaslatot. A szakzsargonban pénzügyi perspektívának nevezett büdzsé erre az időszakra már a tovább bővülő, 27 tagú Unióval számolt. Ez tehát az első olyan időszak a regionális politika történetében, amikor már 27 állam vesz részt teljes jogú tagként az Európai Unióban, és így a támogatások



felhasználásában is. A javaslatban a Bizottság megállapította, hogy számos kulcsfontosságú politikai területen – köztük a kohéziós politika terén is – az Unió fokozott szerepvállalására van szükség.

A pénzügyi csomagban előirányzott ambiciózus kohéziós politika megalapozása érdekében a Bizottság 2004. február közepén közzétette a harmadik kohéziós jelentést [CEC, 2004]. A gazdasági és szociális kohézióról készült harmadik jelentés már tükrözi a második kohéziós jelentés óta a kohéziós politika jövőjéről körvonalazódott vita eredményeit. A harmadik kohéziós jelentésben a Bizottság részletes javaslatot terjesztett elő a kohéziós politika új generációs programjainak prioritásairól és végrehajtásáról, amely összhangban volt a pénzügyi perspektívában közzétett átfogó iránymutatásokkal [Czuriga, 2004].

A harmadik kohéziós jelentés javaslatai alapján a Bizottság 2004. július 14-én részletes javaslatcsomagot fogadott el, amely már tartalmazta az Unió 2007-2013 közötti kohéziós politikájára vonatkozó rendelet-tervezeteket is. A Bizottság javaslatai alapján végül 2006 júliusában került elfogadásra az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap általános rendelkezéseiről szóló rendelet, az ERFA-ról szóló rendelet, az ESZA-t szabályozó rendelet, valamint a Kohéziós Alapot szabályozó tanácsi rendelet. A csomag részét képezte továbbá az európai határokon átnyúló együttműködési csoportosulás létrehozásáról szóló rendelet is. Az általános rendelkezéseket tartalmazó dokumentumról és a Kohéziós Alapról szóló dokumentumról a Tanács hozzájárulási eljárás keretében döntött.<sup>22</sup> A másik három rendelet esetén az együttdöntési eljárás került alkalmazásra.<sup>23</sup> Ezek a rendeletek képezik jelenleg a kohéziós politika és a strukturális támogatások alapját az Európai Unió 2007-2013 közötti költségvetési időszakában.

---

<sup>22</sup> Ez azt jelenti, hogy az Európai Parlament nem tehet módosításokat az eljárás során, a javaslat elfogadásához azonban előzetes egyetértésre van szükség.

<sup>23</sup> Az egyik leggyakrabban alkalmazott közösségi döntéshozatali eljárás, amely három olvasatból állhat, és amelyben az Európai Parlament és a Tanács egyenrangú társjogalkotóként vesz részt.

A 2007-2013-as időszak kohéziós politikáját szabályozó rendeleteknek<sup>24</sup> az előző időszakhoz képest történt módosulásai önmagukban jelentős változást eredményeztek a megvalósítás eszközeiben. Az új szabályozás a stratégiai megközelítést helyezi a középpontba. A korábbiaktól eltérően a kohéziós politika stratégiai szintű kapcsolódásait az egyes tagállamok szintjén a Nemzeti Stratégiai Referencia Keret biztosítja, amely a Közösségi Stratégiai Iránymutatásokkal együtt adja a politika stratégiai dimenzióját. A Közösségi Stratégiai Iránymutatásokat<sup>25</sup> az Átfogó Gazdaságpolitikai Iránymutatások<sup>26</sup> és az Európai Foglalkoztatási Stratégia<sup>27</sup> prioritásainak figyelembevételével dolgozták ki. A Közösségi Stratégiai Iránymutatásokat 2006. október 6-án fogadta el a Tanács a Bizottság javaslatára, az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, valamint a Régiók Bizottságával történt konzultáció után [CEC, 2005]. Az iránymutatások szükség esetén féligidős felülvizsgálatot indokolhatnak.

A kohéziós politika reformjának eredményeképpen a 2007-ben megkezdődött programozási időszakban egyszerűsödtek a szabályok és csökkent a strukturális alapok száma is, a kohéziós politika a korábbi hat pénzügyi eszköz<sup>28</sup> helyett csak hármat foglal magában: az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, az Európai Szociális Alapot és a Kohéziós Alapot. A 2000-2006-ban még a strukturális alapok részét képező Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap, valamint a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz különváltak a karcsúsított és koncentráltabb kohéziós politikától, az új időszakban már önálló jogalappal rendelkeznek, és nem tartoznak a kohéziós politika

---

<sup>24</sup> A Tanács 1083/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (2006. július 11). A Tanács 1084/2006/EK rendelete a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (2006. július 11). Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (2006. július 5). Az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (2006. július 5). Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról (2006. július 5).

<sup>25</sup> A Közösségi Stratégiai Iránymutatások a 2007-2013 közötti kohéziós politika elveit és prioritásait tartalmazzák és javaslatokat fogalmaznak meg arra vonatkozóan, hogy hogyan tudják az európai régiók a hétéves periódusban rendelkezésre álló forrásokat a lehető legjobban felhasználni.

<sup>26</sup> Az Európai Unió tagállamai közötti gazdaságpolitikai koordinációs mechanizmus központi eleme, amelyet a Tanács határoz meg három évre előre.

<sup>27</sup> Az Európai Unió tagállamai által EU-szinten vállalt foglalkoztatáspolitikai prioritások harmonizálását szolgálja.

<sup>28</sup> Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Orientációs része, Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Garancia része, Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz, Kohéziós Alap.

eszközei közé. Az új időszakban tehát a strukturális alapok az ERFA-ra és az ESZA-ra szűkültek le. Az új rendeletek alapján a Kohéziós Alap független működése is megszűnt, 2007-től az ERFA-val és az ESZA-val azonos programtervezési szabályok érvényesek rá, azaz a 2007-2013-as periódus strukturális alapokra és Kohéziós Alapra vonatkozó szabályait harmonizálták. Ennek következtében a jelenlegi időszakban a Kohéziós Alap már az egyes Operatív Programok égisze alatt nyújt támogatást [EC, 2007].

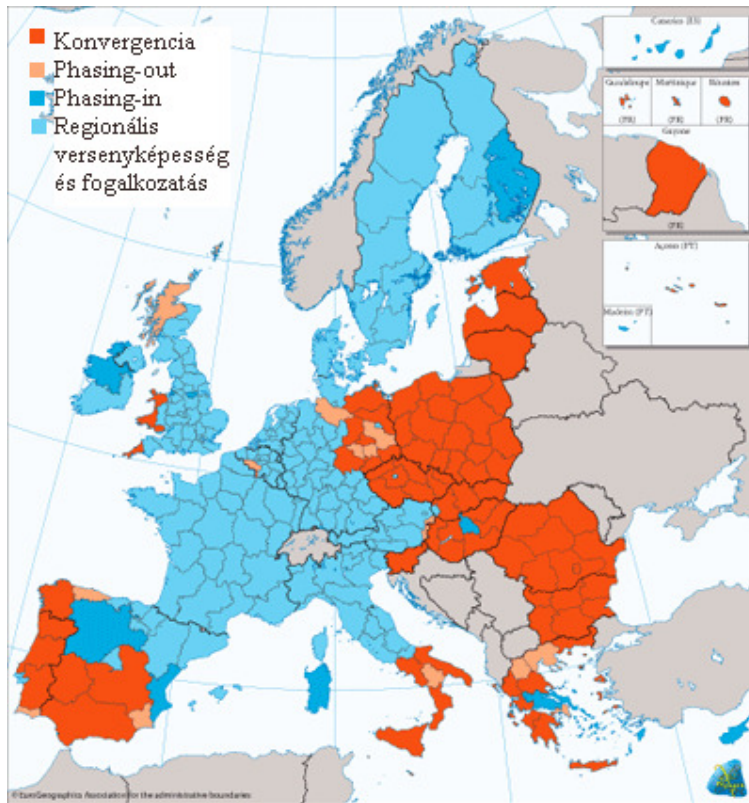
A közösségi strukturális beavatkozások egyszerűsítése jegyében a programozás és a pénzügyi menedzsment az Operatív Programokon keresztül, azok prioritási tengelyei mentén történik, amelyek ebben az időszakban főszabály szerint már csak egy alapból és egy célkitűzésen keresztül részesedhetnek támogatásban. Megszűnt tehát az előző időszaknak az a gyakorlata, hogy egy Operatív Program egyszerre több alapból is részesedhetett. A korábban még létező Programkiegészítéseket sem alakították ki, helyettük maga az Operatív Program tartalmazza az egyes prioritásokat.

A programozási eszközök stratégiára koncentráló és kevésbé operatív jellege ugyanakkor nem a programozási folyamat könnyebb voltára utal, hanem az operatív felelősség implicit átdelegálását jelzi a tagállamoknak, többlet feladatot róva rájuk. A stratégiai megközelítés és az egyszerűsítés tehát fontos változásokat hozott a tagállamok és az Európai Bizottság közötti szereposztásban, amely a Bizottság feladatait a stratégiai és kevésbé menedzseri funkciók irányába toltta el.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelet kimondja, hogy a Közösség harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődése érdekében erősíteni kell a gazdasági és szociális kohéziót a kibővült Európai Unióban. Ehhez nyújtanak támogatásokat a strukturális alapok és a Kohéziós Alap, az Európai Beruházási Bank és más pénzügyi eszközök. A támogatás alapelvei megegyeznek az előző időszak alapelveivel (koncentráció, programközpontú megközelítés, partnerség, adicionalitás, szubszidiaritás, transzparencia), továbbá kiegészülnek néhány újabbal. Az új alapelvek egyike a lisszaboni stratégia prioritásainak követése a támogatások során. Új alapelv továbbá az arányosság elve, amely elsősorban az ellenőrzés és az indikátorok kiválasztása során alkalmazandó. Az új rendeletek alapján a 2007-2013 közötti

időszakban 2007-es árakon összesen 347 milliárd euró nagyságú forrásból finanszírozható a kohéziós politika, amely a közösségi költségvetés második legnagyobb finanszírozási területét jelenti. A 2007-2013-as időszak kohéziós politikáját szabályozó általános rendelet megállapítja az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap – a továbbiakban strukturális alapok –, és a Kohéziós Alap általános szabályait. Tartalmazza azokat a célkitűzéseket, amelyek megvalósításához az alapok hozzájárulnak, a tagállamok és régiók támogathatóságának kritériumait, a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat és elosztásuk szempontjait. A rendelet leírja továbbá a Közösségi Stratégiai Iránymutatások és a Nemzeti Stratégiai Referencia Keret meghatározásának módszerét, valamint az együttműködés, a programozás, az értékelés, az irányítás – ideértve a pénzügyi irányítást is – a monitoring tevékenység és az ellenőrzés elveit és szabályait.

**5. ábra: Az Európai Unió régióinak besorolása 2007-2013 között**



Forrás: Európai Bizottság, Regionális Politikai Főigazgatóság.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/index_en.htm). Letöltés ideje: 2007. december.

A 2007-2013-as támogatási időszakban a közösségi pénzügyi támogatások a kohéziós politika következő három alapvető célkitűzésének megvalósításához járulnak hozzá:

*1. Konvergencia:* A 2000-2006-os időszak 1. célkitűzéséhez közel álló konvergencia célkitűzés a legkevésbé fejlett tagállamok és régiók felzárkózását támogatja a növekedést és a foglalkoztatást elősegítő feltételek javításával (5. ábra). A három célkitűzés közül prioritással bíró konvergencia célkitűzés megvalósításához az ERFA, az ESZA, valamint a Kohéziós Alap járulnak hozzá. Támogatottjai között azok az ún. NUTS II régiók állnak, amelyek vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP-je a Közösség 2000-2002 közötti adatai alapján nem éri el a kibővült Unió átlagának 75 százalékát. Átmeneti és 2013-ig fokozatosan csökkenő támogatásban<sup>30</sup> részesülnek a strukturális alapokból továbbá azok a régiók, amelyek vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP-je a Közösség 2000-2002-es adatai alapján a közösségi átlag 75 százaléka fölé került a bővítés ún. „statisztikai hatása” miatt. A konvergencia célkitűzés kiterjed a Kohéziós Alap támogatásaira is azokban a tagállamokban, ahol a vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem a Közösség 2001-2003-as adatai alapján nem érte el a közösségi átlag 90 százalékát, és amely tagállamok rendelkeznek a gazdasági konvergenciafeltételek megvalósítására irányuló programmal. A konvergencia célkitűzés forrásai az összes költségvetési forrás 81,5 százalékát teszik ki. Ez a kohéziós politika rendelkezésére álló teljes összegből 2007-es árakon 282,8 milliárd eurót jelent.

*2. Regionális versenyképesség és foglalkoztatás:* Ez a célkitűzés az Unió többi, legkevésbé fejlett régiókon kívül eső régiói versenyképességének és vonzerejének, valamint foglalkoztatási mutatóinak növelését célozza (5. ábra). A regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés teljesítését az ERFA és az ESZA támogatják. A célkitűzés támogatásaiból minden, a konvergencia célkitűzés által nem érintett térség részesülhet. Azok a NUTS II régiók, amelyek 2000-2006 között az 1. célkitűzés alá estek, és amelyek gazdasági fejlődésük eredményeképpen 2007-től kiestek a konvergencia célkitűzésből, 2013-ig jogosultak fokozatosan csökkenő mértékű átmeneti támogatásra<sup>31</sup> a strukturális alapokból. A regionális versenyképesség és

---

<sup>30</sup> Phasing-out/Fokozatos kivonás

<sup>31</sup> Phasing-in/Fokozatos bevezetés

foglalkoztatás célkitűzésre a kohéziós politika összes forrásának 16 százaléka jut, amely összesen 54,9 milliárd eurót jelent 2007-es áron.

*3. Európai területi együttműködés:* Az újkeletű harmadik célkitűzés a határok mentén történő együttműködést igyekszik megerősíteni. Mindezt a közös helyi kezdeményezéseken keresztül, és a megfelelő területi szinten kialakított hálózatok és tapasztalatcsere útján kívánja elérni. Ehhez a célkitűzéshez az ERFA nyújt pénzügyi támogatást. Az ERFA támogatására jogosultak azok a NUTS III régiók, amelyek a belső és egyes külső szárazföldi határok mentén fekszenek, illetve a tengeri határok mentén helyezkednek el, egymástól legfeljebb 150 kilométer távolságra. Az európai területi együttműködés határokon átnyúló, transznacionális és interregionális együttműködések támogat az Unió egész területén. Az európai területi együttműködés forrásai az összes forrás 2,5 százalékát teszik ki, amely 2007-es áron 8,7 milliárd eurónak felel meg.

A 2007-2013 közötti időszak három új célkitűzése magában foglalja a korábbi 1., 2. és 3. célkitűzést, három korábbi közösségi kezdeményezést (INTERREG, EQUAL és URBAN), valamint a Kohéziós Alapot is. A korábbi EQUAL és URBAN beolvadtak a konvergencia, valamint a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzések Operatív Programjaiba, míg az INTERREG az európai területi együttműködés célkitűzéssel nyert folytonosságot [EC, 2007].

Az alábbiakban a 2007-2013-as időszak kohéziós támogatásainak felhasználására vonatkozó általános szabályokat foglalom össze:

A rendeletek elfogadását követően a tagállamoknak Nemzeti Stratégiai Referencia Keretre vonatkozó javaslatokat kellett benyújtaniuk a Bizottsághoz, amelyeknek összhangban kellett lennie a Közösségi Stratégiai Iránymutatásokkal. A Referencia Keretet a tagállamok a saját intézményi struktúrájuknak megfelelően készítették el szoros együttműködésben a regionális, helyi, városi, gazdasági és szociális partnerekkel (partnerség elve).

A tagállamoknak első alkalommal 2007-ben, majd ezt követően évente jelentést kell tenniük a stratégia végrehajtásában elért előrehaladásról. A tagállamok jelentése és más

rendelkezésre álló információ alapján a Bizottság első alkalommal 2008-ban, majd minden év elején éves jelentést tesz a Közösségi Stratégiai Iránymutatásokhoz és a Nemzeti Stratégiai Referencia Keretekhez kapcsolódó főbb eredményekről, trendekről és kihívásokról. Az Európai Közösségek létrehozásáról szóló Szerződés 159. cikkének megfelelően a Bizottság háromévente jelentést készít a gazdasági és szociális kohézió terén elért előrehaladásról, és arról, hogy az alapok és más pénzügyi eszközök, a közösségi és a nemzeti politikák hogyan járultak ehhez hozzá. A kohéziós jelentés benyújtásának évében helyettesíti az éves bizottsági jelentést.

A kohéziós politika új rendeletei alapján a tagállamok a Nemzeti Stratégiai Referencia Kereten belül Operatív Programokat dolgoztak ki. Az Operatív Programok 2007. január 1 – 2013. december 31 közötti időszakra és a három célkitűzés közül kizárólag csak egyre vonatkozhatnak. Alapszabályként az Operatív Programok csak egy alaphoz részesülhetnek finanszírozásban, azonban az ERFA és az ESZA az Operatív Program minden egyes prioritásának 10 százalékáig finanszírozhatja a másik alaphoz tartozó intézkedést, amennyiben ez a megvalósításhoz szükséges és az adott művelethez közvetlenül kapcsolódik. A Kohéziós Alaphoz részesülő tagállamokban az ERFA és a Kohéziós Alap együttesen nyújt támogatást a közlekedési infrastruktúra és a környezetvédelem Operatív Programjai részére.

Az Európai Beruházási Bank és az Európai Beruházási Alap részt vehetnek a támogatások programozásában, a Nemzeti Stratégiai Referencia Keret és az Operatív Programok előkészítésében. Ezenkívül a nagyobb projektek előkészítésére, a finanszírozás szabályozására és a közszféra és a magánsféra együttműködésére (*public-private partnership*) irányuló tevékenységekben is részt vállalhatnak főként az innováció, a tudás alapú gazdaság, a humántőke, a környezetvédelem és az alpinfrastruktúra területén.

Az általános rendelet alapján értékeli a Közösségi Stratégiai Iránymutatásokat, a Nemzeti Stratégiai Referencia Keretet és az Operatív Programokat. Az értékelés célja a támogatások és az Operatív Programok minőségének, hatékonyságának és konzisztenciájának javítása. Az értékeléseket, amelyek lehetnek stratégiai vagy operatív jellegűek, a programozási időszak előtt, alatt és után is elvégezhetik. Az értékelés a tagállam vagy a Bizottság felelősségi körébe tartozik és minden esetben független

szakértők hajtják végre. Az értékeléseket a technikai segítségnyújtás költségvetéséből finanszírozzák, az eredményt nyilvánosságra hozzák. Nagy előrelépést jelent, hogy az előző időszakhoz képest csökkent a kötelező értékelések száma, nagyobb rugalmasságot teremtve ezzel az értékelések terén.

A kiinduláshoz képest legnagyobb előrehaladást elérő tagállamok jutalmául a Tanács 2011-ben elosztja közöttük a minőségi és teljesítési tartalékot. Ezen túlmenően a tagállamok ún. nemzeti készenléti tartalékot tartanak fenn a gazdasági és társadalmi szerkezetváltás és a kereskedelmi nyitás következményeivel összefüggő, előre nem megjósolható válsághelyzetek fedezésére. Ennek forrását a konvergencia célkitűzés esetén a strukturális alapokból származó éves hozzájárulás 1 százaléka, a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés esetén pedig a strukturális alapokból származó éves hozzájárulás 3 százaléka jelenti.

Valamennyi célkitűzés összes Operatív Programjának elfogadásakor rögzítésre került az alapok hozzájárulásának maximális aránya és összege, amelyet a teljes kiadás vagy a teljes közkiadás arányában számítanak ki. Az általános rendelet előírja továbbá, hogy az alapokból származó hozzájárulásnak minden prioritás esetében legalább a közkiadások 20 százalékát kell kitennie. Egy prioritás egyidejűleg csak egy alapból részesülhet támogatásban, valamint egy művelet egy alapból egyidejűleg csak egy Operatív Program keretében részesülhet támogatásban.

Az Operatív Programok irányításához és ellenőrzéséhez a tagállamok jelölik ki a megfelelő hatóságokat (Irányító Hatóság, Igazoló Hatóság és Ellenőrző Hatóság). Az általános rendelet megállapította azokat az általános alapelveket, amelyek a tagállamok által létrehozott irányító és ellenőrző rendszerekre irányadóak. Ezen túlmenően a tagállam kijelöl még egy szervet a Bizottságtól érkező kifizetések fogadására, valamint egy vagy több szervet a kedvezményezettek felé történő kifizetések kezelésére. A fenti szervezeteknek és hatóságoknak a Bizottsággal és a tagállammal való viszonyára, illetve a hatóságok kölcsönös viszonyára vonatkozó szabályokat a tagállam határozza meg. A hatóságok feladataikat teljes mértékben a tagállam intézményi, jogi, és pénzügyi rendszereinek megfelelően végzik. Az európai polgárok és a kedvezményezettek tájékoztatására, valamint a Közösség szerepének kiemelése és az átláthatóság biztosítása



céljából a tagállamok információt szolgáltatnak a társfinanszírozott programokról és műveletekről.

Az Irányító Hatósággal egyetértésben és a partnerekkel folytatott konzultációt követően a tagállamok minden Operatív Programhoz létrehoznak egy Monitoring Bizottságot az Operatív Program jóváhagyásától számított három hónapon belül. A Monitoring Bizottság elnöki tisztségét a tagállam vagy az Irányító Hatóság tölti be, összetételéről a tagállam dönt a partnerség elvét figyelembe véve. A Bizottság, az Európai Beruházási Bank és az Európai Beruházási Alap egy-egy képviselője tanácsadóként részt vehet a Monitoring Bizottság munkájában, utóbbi két intézmény abban az esetben, ha hozzájárulnak az Operatív Programhoz. A Monitoring Bizottság feladata gondoskodni az Operatív Programok végrehajtásának hatékonyságáról és minőségéről a rendeletben meghatározottak szerint. Az irányító és ellenőrző rendszerek hatékony működésének biztosításáért a teljes programozási időszak alatt a tagállamok felelnek. Ők biztosítják, hogy az Operatív Programok elfogadását megelőzően már létrehozták az irányító és ellenőrző rendszereket. A tagállamok felelőssége az is, hogy az Operatív Programok hatékony és eredményes pénzgazdálkodással rendelkezzenek, a háttérben zajló tranzakciók pedig jogszerűen és szabályosan működjenek. Ennek érdekében a tagállamok biztosítják, hogy az illetékes hatóságok elegendő iránymutatásban részesüljenek a közösségi finanszírozás hatékony és helyes felhasználásához. A felderített szabálytalanságokról a tagállamok értesítik a Bizottságot és folyamatosan tájékoztatják azt az igazgatási és jogi eljárás menetéről. Az Operatív Programok elfogadásától számított tizenkét hónapon belül a tagállamok benyújtják a Bizottságnak az irányítást és ellenőrzést végző hatóságok felépítéséről és eljárásairól szóló értékelést.

A Bizottság felelőssége az ellenőrzés terén arra terjed ki, hogy az éves ellenőrző jelentések és saját ellenőrzései alapján megbizonyosodik arról, hogy a tagállamok létrehozták az irányítási és ellenőrzési rendszereket és azok a programozás teljes időszaka alatt hatékonyan működnek. Ennek érdekében a Bizottság tisztviselői vagy az általa felhatalmazott képviselők helyszíni ellenőrzést is folytathatnak, ami magában foglalhatja az Operatív Programban szereplő műveletek ellenőrzését is, feltéve, ha erről a Bizottság legalább egy munkanappal korábban előzetes értesítést adott. Továbbá ilyen célból a Bizottság helyszíni ellenőrzés elvégzésére kötelezheti a tagállamot is. Az ellenőrzési erőforrások legjobb kihasználása és a duplikáció elkerülése érdekében a

Bizottság együttműködik az Operatív Programok ellenőrző hatóságaival, összehangolják ellenőrzési terveiket és könyvvizsgálati módszereiket, illetve tájékoztatják egymást az eredményekről. A Bizottság és az Ellenőrző Hatóság rendszeresen, de évente minimum egyszer találkozik egymással.

Az új jogszabálysomag teljes mértékben tükrözi azt az elképzelést, hogy a kohéziós politika reformja nyomán az új támogatási időszakban az Európai Unió több szolidaritást, nagyobb konvergenciát és versenyképességet szeretne elérni. Az új jogszabályi keret lehetővé teszi, hogy a kohéziós politika célzottabbá, decentralizáltabbá és egyszerűbbé váljon, és ezzel nagyobb hatékonyságot, átláthatóságot és politikai elszámoltathatóságot biztosítson a jövőben. A támogatások koncentrálása mellett ugyanakkor megmaradtak a speciális jogosultságot élvező területek, mint például a városok, az ultraperiférikus területek, a hegyvidékek és a szigetek. A kibővült Európai Unió egyik célja a régiók közötti jelentős jóléti különbségek csökkentése, amelyhez jó eszközt szolgáltat a megerősített kohéziós politika. A rendeletcsomag a stratégiai megközelítésen keresztül a pénzügyi források koncentrálását javasolja azon tagállamok és régiók számára, amelyeknek a legnagyobb szüksége van rá. Ennek megfelelően a tizenkét új tagállam támogatásai 2007-től kezdődően az összes támogatás több mint felét teszik ki [EC, 2007].

## 5. PORTUGÁLIA REGIONÁLIS FEJLŐDÉSI SAJÁTOSSÁGAI

Portugália területének szerkezete igen egyenlőtlen fejlődési vonásokat mutat. Az ország fekvéséből adódóan a gazdasági fejlődés centrumai a szűk tengerparti szakaszra koncentrálódnak, míg a belső szárazföldi területekre inkább az agrárgazdálkodás jellemző. Ebből adódóan a településstruktúra is egyenetlen, a városok hálózata váltakozik a ritkán lakott területekkel. A városhálózat kétpólusú, a portugál nemzeti statisztikai intézet 2006-os adatai alapján Nagy Lisszabon és Nagy Portó területeken él az ország lakosságának 31 százaléka. A regionális centrumok – úgy, mint Coimbra, Faro vagy Évora - főként kisvárosi kategóriába tartoznak [Horváth, 2003b]. A belső területeken alacsony a népsűrűség, részben a lakosság elöregedése, részben a partvidék irányába történő elvándorlás miatt.

Háromféle szub-nacionális közigazgatási szintet különböztetünk meg Portugáliában. Az adminisztráció legalsó, helyi szintje a község (*freguesia*), amelyből összesen 4261 található az országban.<sup>32</sup> A községeknek állampolgárok által közvetlenül választott közgyűlése (*assembleia de freguesia*) van, továbbá működik még ezen a közigazgatási szinten egy végrehajtó szerv, a község bizottsága (*junta de freguesia*) is, amelynek tagjait a közgyűlés választja. A második közigazgatási szint a helyi önkormányzat (*município*), amelyből 308 található Portugáliában. A portugál helyi önkormányzatok nem egy-egy településhez, hanem egy-egy kistérségi településcsoporthoz tartoznak [Forman, 2005]. Az angol mintának megfelelő helyi önkormányzatok igazgatását az önkormányzat közgyűlése végzi (*assembleia municipal*), amely a községgyűlések elnökeiből, valamint közvetlenül választott tagokból áll. Az önkormányzatok végrehajtó testületei az önkormányzati kamarák (*câmara municipal*), amelyeket az állampolgárok közvetlenül választanak, elnöke a polgármester. A legfelső közigazgatási szint a kontinentális Portugáliában a közigazgatási körzet (*distrito*). A kontinentális Portugália helyi önkormányzatai 18 közigazgatási körzetben tömörülnek össze. A községek és a központi kormány közötti szintek alkotmányos alapjait, jogosítványait, a szubszidiaritás

---

<sup>32</sup> A Nemzeti Statisztikai Intézet 2006-os adatai szerint.  
[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_unid\\_territorial&menuBOUI=13707095&Contexto=ut&selTab=tab3](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_unid_territorial&menuBOUI=13707095&Contexto=ut&selTab=tab3). Letöltés ideje: 2008. augusztus.

elvének érvényesülését, valamint az irányító testületek minőségét tekintve Portugália tehát decentralizált államtípus [Horváth, 2003a].<sup>33</sup>

A közigazgatási szintek mellett párhuzamosan létezik egy technikai adminisztratív szint, a statisztikai-tervezési régióké, amely azonban nem teljesen fedi le a közigazgatási területi egységeket.<sup>34</sup> Portugália 1976. évi új alkotmányának IV. fejezete szól a választott szerv által irányított igazgatási régiókról, amelyek azonban csak dekoncentrált funkciókat látnak el, regionális gyűlések megválasztására még nem került sor. A portugál regionális közigazgatás nem tekinthető tényleges középszintnek, a régiók a központi kormány dekoncentrált szerveiként elsősorban a regionális tervezési és fejlesztési tevékenységeket koordinálják, közigazgatási autonómiájuk azonban nincs. A regionális kormányhivatal mellett a települések képviselőiből álló tanácsadó bizottság, valamint egy ún. koordinációs tanács működik [Horváth, 2003b]. A portugál régiók tehát a központi kormányzati hatalom és döntések közvetítői, létrehozásuk elsősorban az Európai Unió pénzügyi támogatásai miatt volt fontos. Kivételt képeznek ez alól a rendszer alól Madeira és az Azori-szigetek autonóm régiók, amelyek tekintettel különleges helyzetükre sajátos kormányzati formát élveznek. Szemben a kontinentális régiókkal, 1976 óta önálló jogi és végrehajtói hatalommal rendelkeznek, a regionális kormány a regionális gyűlésnek felelős, a legfelsőbb hatóságot pedig egy miniszter képviseli, akit a portugál elnök nevez ki a kormány javaslatára [OECD, 2008].

A régiók azonosítása az Európai Unióban egy olyan közös klasszifikációs rendszeren nyugszik, amelyet az Európai Közösségek Statisztikai Hivatala a nemzeti statisztikai intézményekkel együtt dolgozott ki. Ez az ún. „NUTS-Nomenclature of Territorial Statistical Units” azaz a területi statisztikai egységek nomenklatúrája, amely gazdaságilag, szociálisan, földrajzi és környezeti értelemben egymással összehasonlítható, nem adminisztratív egységekre osztja fel az Unió területét [Moussis, 2007]. A NUTS-rendszer kidolgozásának célja az volt, hogy az egyes tagállamok egymástól eltérő közigazgatási területi egységeinek osztályzására, valamint az Európai Unió szintjén történő statisztikai adatok szolgáltatására egységes adatbázist teremtsenek

---

<sup>33</sup> A decentralizált állam jellemzője, hogy az alkotmány választott testületek által irányított regionális középszintről rendelkezik, amely feladatait önállóan oldja meg.

<sup>34</sup> A régiók határai egybeesnek a helyi önkormányzatok határaival, a régióhatárok azonban nem mindig követik a közigazgatási községek határait, így egy-egy közigazgatási körzet több régió alá is tartozhat.

[Forman, 2000]. Az Eurostat révén létrejött területi statisztikai egységek nomenklatúrája alapján öt szintet különböztethetünk meg. A NUTS I-III-ig terjedő szintek regionális szinteket jelölnek. A NUTS I szint mérete minimum 3 millió főtől maximum 8 millió főig terjedhet. A NUTS II szint a NUTS rendszer ötszintű hierarchikus osztályozásának szintén egyik regionális szintje, amely a tulajdonképpeni tervezési-statisztikai régiót jelöli, mérete min. 800.000 fő – max. 3 millió fő. A NUTS III szint általában megyei (főváros) szintet jelöl, mérete min. 150.000 fő – max. 800.000 fő. A NUTS IV szint jelöli a kistérségi szintet, a NUTS V pedig a települési szintet, mindkettő helyi adminisztratív szintet jelent.

1986-ban elfogadásra került a NUTS egységek alkalmazása Portugáliában is, amely tehát a statisztikai adatoknak az Európai Unió szintjén történő egységesítését szolgálta. Az alkotmány hét régióra osztotta fel Portugáliát, amely a NUTS II régiók kialakításának is alapjául szolgált. A NUTS rendszer besorolása szerint Portugáliában 3 NUTS I (kontinentális Portugália, Madeira és az Azori-szigetek), 7 NUTS II és 30 NUTS III egység található.<sup>35</sup> Ezek az egységek nem esnek egybe az ország közigazgatási-adminisztratív felosztásával.

Portugália regionális területfejlesztési politikája az EU csatlakozáshoz kötődik. A hagyományos nemzeti regionális politika hiánya miatt a regionális tudatosság az európai politikák mentén és következményeként alakult ki [Torres et al, 2004]. A régiók Portugáliában elsősorban programmenedzselő szerepet töltenek be és nem kapcsolódnak a közigazgatáshoz. A régiók közigazgatási egységekké válásáról már többször tartottak népszavazást, amely valamennyi alkalommal megbukott. Legutóbb 1998-ban a szocialista kormány javasolta az adminisztratív régiók létrehozását a reform jegyében. Az ambiciózus terv az 1998. november 8-i referendumon megbukott, így a Regionális Fejlesztési és Koordinációs Bizottságok maradtak továbbra is a központi adminisztráció regionális kiterjesztései. A referendum bukásának okai a lakosság érdektelensége, a politikai elit megosztottsága, és az ellenzék pénzügyi, területi integritással kapcsolatos negatív érvei voltak.

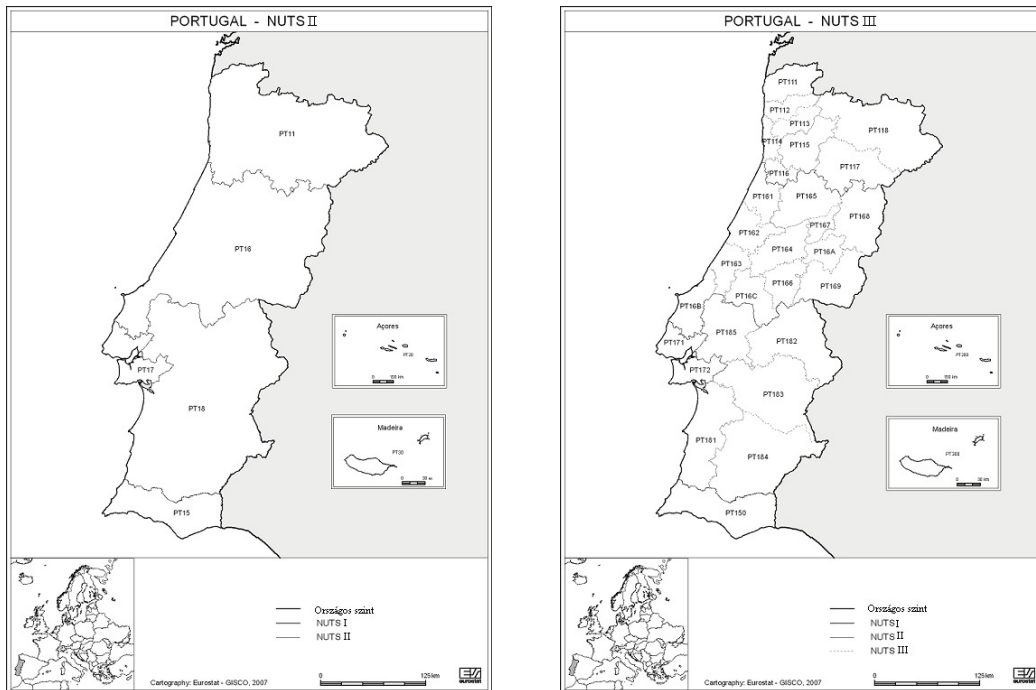
---

<sup>35</sup> Az Eurostat 2007-es adatai alapján.

[http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/overview\\_maps\\_en.cfm?list=nuts](http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/overview_maps_en.cfm?list=nuts). Letöltés ideje: 2008. július.

Portugália szárazföldi részén öt NUTS II régió található – Norte, Centro, Lisszabon, Alentejo és Algarve – amelyek adminisztratív és politikai szempontból nem rendelkeznek autonómiával (6. ábra). Portugália tengerrel körülvett NUTS II régiói – az Azori-szigetek és Madeira<sup>36</sup> – az előzőekben említettek alapján ugyanakkor bizonyos mértékű adminisztratív, pénzügyi és politikai önállósággal vannak felruházva, saját kormányzervvel és regionális gyűléssel.

### 6. ábra: Portugália NUTS II és NUTS III szintű területi felosztása



PT11-Norte; PT15-Algarve; PT16-Centro; PT17-Lisszabon; PT18-Alentejo; PT20-Azori-szigetek autonóm régió; PT30-Madeira autonóm régió; PT111-Mínho-Lima; PT112-Cávado; PT113-Ave; PT114-Nagy Portó; PT115-Tâmega; PT116-Entre Douro e Vouga; PT117-Douro; PT118-Alto Trás-os-Montes; PT161-Baixo Vouga; PT162-Baixo Mondego; PT163-Pinhal Litoral; PT164-Pinhal Interior Norte; PT166-Pinhal Interior Sul; PT165-Dão-Lafões; PT167-Serra da Estrela; PT168-Beira Interior Norte; PT169-Beira Interior Sul; PT16A-Cova da Beira; PT16B-Oeste; PT16C-Médio Tejo; PT171-Nagy Lisszabon; PT172-Setúbal félsziget; PT185-Lezíria do Tejo; PT181-Alentejo Litoral; PT182-Alto Alentejo; PT183-Alentejo Central; PT184-Baixo Alentejo; PT150-Algarve, PT200-Madeira autonóm régió, PT300-Azori-szigetek autonóm régió.

Forrás: Eurostat.<sup>37</sup>

Az 1974. április 25-én bekövetkezett demokratikus fordulat után jelentős decentralizáció ment végbe a portugál közigazgatásban [Horváth, 2003b]. 1979-ben alapították a Regionális Koordinációs Bizottságokat (*Comissão Coordenador Regional-CCR*) a kontinensen elhelyezkedő régiókban, amelyek a mostani Regionális Fejlesztési

<sup>36</sup> Amelyek egyben NUTS I régiók is.

<sup>37</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/overview\\_maps\\_en.cfm?list=nuts](http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/overview_maps_en.cfm?list=nuts). Letöltés ideje: 2008. július.

és Koordinációs Bizottságok (*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional – CCCR*) elődei voltak [Szilágyi, 2000]. A kontinensen létrehozott öt Regionális Koordinációs Bizottság: Norte (központja Portó), Centro (központja Coimbra), Lisszabon és Tejo völgye (központja Lisszabon), Alentejo (központja Évora) és Algarve (központja Faro). Feladataik a régiójukba tartozó helyi önkormányzatok közigazgatási és pénzügyi támogatásának megszervezése, valamint koordináció a helyi önkormányzatok és a központi hatalom között a regionális tervek kivitelezésében [Éltető, 2001]. Korábban a Regionális Koordinációs Bizottságok a Belső Adminisztráció Minisztériumának (később Városokért, Területszervezésért és Környezetvédelemért felelős Minisztérium) voltak alárendelve és a régióban horizontális hatalommal rendelkeztek [Magone, 2004]. A nyolcvanas évek elején a megvalósításért felelős dekoncentrált struktúrák mellett a döntéshozatal és a tervezés központi szervei még a Pénzügyi és Tervezési Minisztériumban (később Tervezési és Területrendezési Minisztérium) koncentráálódtak [Pires, 1998]. Az Európai Unióhoz való csatlakozás közeledtével, 1983-ban hozták létre a Regionális Fejlesztési Főtitkárságot a Belső Adminisztráció Minisztériumában, amelyet később Regionális Fejlesztési Főigazgatósággá (*Direcção Geral do Desenvolvimento Regional – DGDR*) alakítottak. Ennek fő feladata az ERFA Portugália számára nyújtott támogatásainak koordinálása volt. Ezt követően létrehozták a kormányközi tervezési és regionális fejlesztési bizottságot, az egyes minisztériumok politikájának koordinálása céljából. Az 1985-ös kormányváltással a Regionális Fejlesztési Főigazgatóság átkerült a Tervezési és Területrendezési Minisztériumba, a tervezés központi szervei mellé, biztosítva ezzel a menedzsment és az ellenőrzés hatékonyságát. Jelenleg a Környezetvédelmi, Területrendezési és Regionális Fejlesztési Minisztériumban a regionális fejlesztésért felelős államtitkár hatáskörébe tartozik a Regionális Fejlesztési Főigazgatóság utódintézménye, azaz a Regionális Fejlesztés Pénzügyi Intézete (*Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional – IFDR*). Az öt kontinentális régióban a Regionális Fejlesztési és Koordinációs Bizottságok látják el a minisztérium dekoncentrált képviselését. Madeira és az Azori-szigetek esetében, amelyeknek tehát önálló regionális parlamentje és regionális kormányzati elnöke van, a regionális államtitkár felelős a regionális politika megvalósításáért.

## 2. táblázat: A portugál régiók fontosabb adatai

Régió	Terület km <sup>2</sup> 2007	Terület az ország %- ában	Népesség 2006-ban ezer fő	A 2006. évi népesség az ország %-ában	Népsűrűség fő/km <sup>2</sup> 2006
Norte	21.280,0	23,14	3.741	35,34	175,7
Centro	28.178,6	30,65	1.794	16,95	84,5
Lisszabon	2.864,6	3,12	3.625	34,25	949,5
Alentejo	31.483,6	34,24	517	4,88	24,3
Algarve	4.989,9	5,43	419	3,96	83,9
Madeira	828,0	0,9	246	2,32	296,5
Azori- szigetek	2.322,0	2,53	243	2,29	104,5
Kontinens	88.796,7	96,57	10.096	95,38	263,58
Szigetek	3.150	3,43	489	4,62	200,5
Összesen	92.090,1	100	10.585	100	245,5

Forrás: Eurostat;<sup>38</sup> INE, 2008a és 2008b alapján saját számítások.

### 5.1. Norte

Norte régió a legnagyobb NUTS II régió Portugáliában a népesség számát és a foglalkoztatott népességet tekintve (2. táblázat és 8. ábra), a lakosság életkor szerinti megoszlása pedig az egyik legfiatalabb Európában (a lakosság 37 százaléka 15 év alatti életkorú) [INE, 2006]. Bár az ország GDP-jének majdnem egyharmadát Norte régió termeli, az egy főre jutó bruttó hazai terméket illetően nemcsak Portugália, hanem az Európai Unió legszegényebb régiói közé sorolható (3. táblázat).

A régiót jellemző általános mutatókon túllépve érdemes megfigyelni a régió belüli jelenségeket. A régió belül ugyanis jelentős különbségek vannak mind fejlettség szempontjából, mind pedig foglalkoztatás és szakosodás szempontjából. A régió népesebb, partmenti szakasza Portó várossal a legfejlettebb, ide koncentrálódik a régió iparának 98 százaléka. Portóban és tágabb környezetében nagyarányú a közlekedési infrastruktúrába történt befektetés is, szemben a régió belső, szárazföldi részeivel, amelyek közül egyes területek Portugália legszegényebb térségei közé tartoznak [Eurostat, 1998].

<sup>38</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,45323734&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&\\_screen=welcomeref&\\_open=/t\\_reg/t\\_reg\\_dem&\\_language=en&\\_product=REF\\_TB\\_regional&\\_root=REF\\_TB\\_regional&\\_scrollto=0](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&_screen=welcomeref&_open=/t_reg/t_reg_dem&_language=en&_product=REF_TB_regional&_root=REF_TB_regional&_scrollto=0). Letöltés ideje: 2008. augusztus.



A foglalkoztatottak régióon belüli megoszlása is meglehetősen aránytalan, hiszen egyedül a régióközpont a régió 30 százalékát foglalkoztatja, a körülötte elterülő NUTS III régiókkal (Cávado, Ave, Tâmega, Entre Douro e Vouga) együttesen pedig a régió 80 százalékának foglalkoztatását teszi ki. Ezzel szemben a Norte régió területének felét jelentő, két legkeletebbre húzódó NUTS III régió (Douro és Alto Trás-os-Montes) a foglalkoztatottak alig egytizedét adja. A régió foglalkoztatási szerkezete alapján 2005-ben az iparban dolgozott a foglalkoztatottak 24,7 százaléka, a mezőgazdaságban a foglalkoztatottak 4,8 százaléka, a szolgáltatásokban pedig a foglalkoztatottak 70,5 százaléka. A szolgáltatásokon belül fontos hangsúlyt kap a kereskedelem, a turizmus és a pénzügyi szolgáltatások [PO Norte, 2007]. A foglalkoztatottak igen magas aránya alacsony képzettségű, bár a régió 1998-hoz viszonyított képzettségi struktúrája 2006-ra a közepesen és magasan kvalifikáltak irányába mozdult el (4. táblázat). A régió munkanélkülisége 1995-től kezdődően követte az országos átlag dinamikáját, azaz 2001-ig csökkenő tendenciát mutatott, majd újból növekedésnek indult. Az elmúlt pár évben a munkanélküliek száma az országos átlag felett volt (3. táblázat és 7. ábra).

### 3. táblázat: A portugál régiók fontosabb mutatói

Régió	GDP/fő 2005-ben az ország %-ában	GDP/fő 2005-ben az EU-27 %-ában	GDP aránya az összGDP %-ában 2006-ban	Munkanélküliség 2007-ben az aktív népesség %-ában
Norte	79	60	28,11	9,4%
Centro	84	64	19,04	5,6%
Lisszabon	141	106	36,81	8,9%
Alentejo	93	70	6,84	8,4%
Algarve	105	80	4,18	6,7%
Madeira	126	95	2,96	6,8%
Azori-szigetek	88	67	2,06	4,3%
Portugália	100	75	100	7,16%
EU-27	-	100	-	-

Forrás: INE, 2008 és Eurostat.<sup>39</sup>

Norte régió hagyományosan ipari régióknak számít. A régió húzóágazatai között található a munkaintenzív textil-és bőripar, az elektromos gépipar, a fa-és bútóripar, az ital-és szeszipar, az áru fuvarozás és a kereskedelem. A régió export tevékenysége adja

<sup>39</sup>[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&\\_screen=detailref&\\_language=en&\\_product=REF\\_TB\\_regional&\\_root=REF\\_TB\\_regional/t\\_reg/t\\_reg\\_lm\\_k/tgs00010](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&_screen=detailref&_language=en&_product=REF_TB_regional&_root=REF_TB_regional/t_reg/t_reg_lm_k/tgs00010). Letöltés ideje: 2008. december.

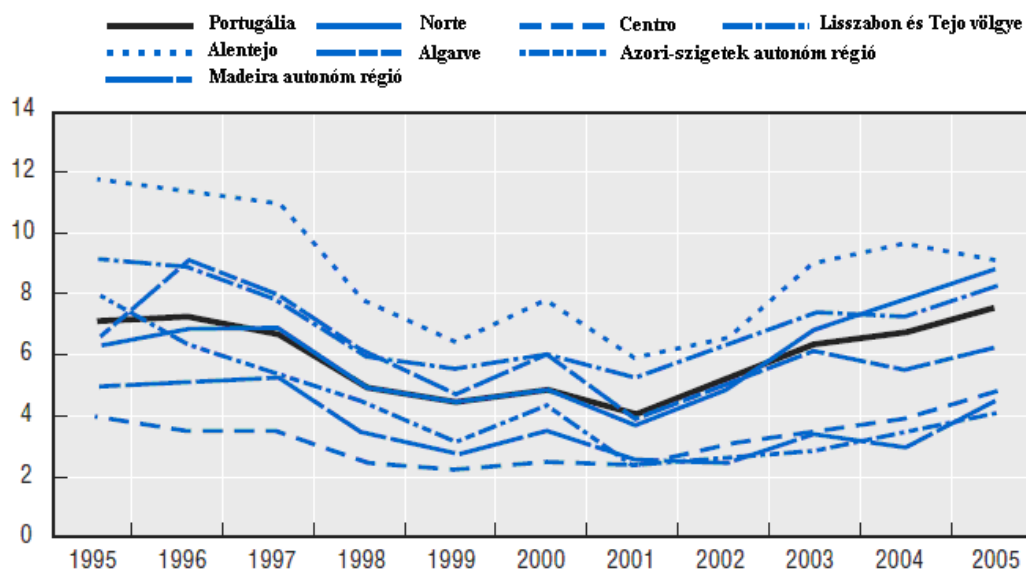
Portugália exportjának 44,8 százalékát [PO Norte, 2007]. Az utóbbi időben fejlődtek ki a régióban a nagy export potenciállal rendelkező, tevékenységüket a technológiára alapozó szektorok, úgy, mint a gyógyszeripar, az orvosi műszergyártás és a biotechnológia. A tudomány és a technológia, az állami támogatások illetve a közvetlen külföldi befektetések miatt a régió eleve adott belső fejlettségbeli különbségei tovább növekedtek. Egyértelmű okok vannak emögött, hiszen a már eleve fejlettebb partmenti rész jobban vonzza a tudományos és technológiai fejlesztéseket, a külföldi befektetőket, és itt helyezkednek el azok az ipari létesítmények és vállalatok is, amelyek állami támogatásra szorulnak.

A mezőgazdaság elsősorban a belső hegyvidéki, ritkán lakott területeken és a Douro völgyében a meghatározó tevékenységi forma [Torres et al, 2004]. Ebben a régióban a mezőgazdaság kis birtokokra épül, nincs túl sok lehetőség a termelékenység növelésére, a modernizálásra, és a foglalkoztatottak arányának csökkenése mellett, a lakosság is fokozatosan elöregedik és csökken. A szárazföld felé eső területek számára elsősorban az Európai Unió vidékfejlesztési politikája jelenthet kitörési lehetőséget.

## **5.2. Centro**

Centro régió Portugália harmadik legnagyobb régiója a lakosságot és a foglalkoztatottak arányát tekintve (2. táblázat, 8. ábra) [INE, 2006]. Ugyanakkor az egy főre jutó GDP szempontjából a régió jóval a hazai és az uniós átlag alatt marad. A munkanélküliek aránya Centro régióban is követte az országos munkanélküliségi ráta változásának irányát, szintje azonban 1995 és 2005 között is átlagosan 2 százalékkal az országos átlag alatt maradt. A munkanélküliek százalékos aránya Centro régióban 2007-ben a második legalacsonyabb volt az országban (3. táblázat és 7. ábra). A Centro régióban foglalkoztatottak képzettségi szintjének szerkezete nagyjából követi az országosan is megmutatózó arányokat, közöttük ugyanis 2006-ra növekedett a közepesen és magasan kvalifikáltak száma, s ezzel párhuzamosan csökkent az alacsonyan kvalifikáltak aránya (4. táblázat).

7. ábra: A munkanélküliség alakulása 1995-2005 között a portugál régiókban<sup>40</sup>



Forrás: OECD, 2008.

Norte régióhoz hasonlóan Centro régióban is jelentős eltérés mutatkozik a tengerparti és a belső, szárazföldi területek között. A régió területének kevesebb, mint negyedét kitevő három NUTS III régió (Baixo Vouga, Baixo Mondego és Pinhal Litoral) a legjobban urbanizált terület, és Centro lakosságának több mint felét adja. Itt található Centro régió három legnagyobb városa Coimbra, Aveiro és Leiria is. Ez az egyensúlytalanság tovább fokozódik a vidéki területekről való elvándorlás és az urbanizációs folyamatok miatt. A régió belüli egyensúlytalanság azonban nem csak a régió demográfiai jellemzőire korlátozódik, hanem a gazdasági tevékenységek és a társadalmi jelenségek szintjén is megjelenik.

Centro régió nagy ipari hagyományokkal rendelkezik, amely nem csak a keskeny tengerparti sávra, hanem a belső területekre is kiterjed – bár itt inkább a hagyományos szektorokra épül. Az ipar ágazati megoszlására a hagyományos iparágak mellett – úgy, mint textil-és bőripar, faipar – a modernizált technológiára épülő szektorok – kerámia, üvegipar, elektronika, fémfeldolgozás – a jellemzőek. Az Európai Unióból érkező regionális támogatások megerősítették a már létező iparágakra való szakosodást. Az ipar mellett a szolgáltatások, főként az oktatás és az egészségügy, valamint a kulturális,

<sup>40</sup> Megjegyzés: 1998 töréspont volt az adatfelvételben.

történelmi és természeti örökségek révén meglévő turisztikai potenciál jelenti a régió főbb bevételi forrását [Eurostat, 1998]. Annak ellenére tehát, hogy a régió egy főre jutó GDP-je mind a portugál, mind pedig az európai összehasonlításban alacsony, Centro régió az ország GDP-jének mintegy 20 százalékát állítja elő.

A régióban a mezőgazdaság bruttó hozzáadott értéken a termelés majdnem 10 százalékát tette ki 1995-ben, amely bár 2006-ra jelentősen csökkenő tendenciát mutatott (4,2 százalék), mégis magasnak minősül az európai átlaghoz képest [INE, 2008a]. A régió mezőgazdasága hasonló gondokkal küszködik, mint Norte régióé. Itt is a kis gazdaságok dominálnak, ezért nehéz növelni a termelékenységet és hiányzik a vállalkozó szellem. A mezőgazdaság számára az EU vidékfejlesztési politikája, a szárazsággal sújtott területek számára pedig a Közös Mezőgazdasági Politika környezetvédelmi komponense jelenthet megoldást.

### **5.3. Lisszabon**

A fővárosból és az azt körülvevő területből álló Lisszabon régió a legmagasabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező portugál régió, az ország fejlődésének motorja. A régió 2000-2006 között már csak átmeneti támogatásban részesült az Európai Unió regionális támogatási struktúrájának 1. célkitűzéséből. Az azt megelőző támogatási időszakban 1994-1999 között még az 1. célkitűzéshez tartozott a régió, majd elérte a 75 százalékos jövedelmi küszöböt. A korábban Lisszabon és Tejo völgyeként létező NUTS II régiót a 2007 és 2013 közötti támogatási időszakban Lisszabon régióra határolták le, amelynek eredményeképpen a korábbi 11.931 km<sup>2</sup>-es terület 2864 km<sup>2</sup>-re redukálódott (2. táblázat). Ezzel a régió a két legfejlettebb NUTS III régióra (Nagy Lisszabon és a Setúbal félsziget) határolódott le. Az egykori Lisszabon és Tejo völgye másik három NUTS III régiója közül kettőt (Oeste és Medio Tejo) Centro régióhoz, egyet (Leziría do Tejo) pedig Alentejo régióhoz kapcsoltak.

Lisszabon régió mind az országos, mind pedig az európai uniós szinten kiemelkedik az egy főre jutó GDP-jével a többi portugál régió közül (3. táblázat). A foglalkoztatottak majdnem 70 százaléka ugyan alacsony képzettségi szinttel rendelkezik, az országon belül azonban ebben a régióban a legmagasabb a közepesen (~17 százalék) és a

magasan (~14 százalék) kvalifikált munkaerő száma (4. táblázat). A régió vonzó a közép-és magas szintű gyártási technológiával foglalkozó cégek számára, szakosodási profiljába tartozik a nehézipar, a szolgáltatások, a kereskedelem és a turizmus. Nagy előnynek számít a régió központisága, könnyű elérhetősége és magas szintű oktatási, szolgáltatási szektora. A régió kiemelkedő teljesítményét nagymértékben köszönheti a magas arányú K+F befektetéseknek, amelyek az új Lisszabon régiót tekintve a regionális GDP 1,17 százalékát tették ki 2001-ben. Ezzel Lisszabon az első portugál régió, ahol a K+F kiadások a regionális GDP 1 százaléka fölé emelkedtek.

**4. táblázat: A foglalkoztatottak oktatási szintje a 15 évnél idősebb munkaerő arányában<sup>41</sup>**

	1998	2006		1998	2006
<b>PORTUGÁLIA</b>			<b>Alentejo</b>		
Alacsony	83.44	75.96	Alacsony	87.91	81.08
Közepes	10.39	13.97	Közepes	7.17	12.32
Magas	6.17	10.07	Magas	4.92	6.59
<b>Norte</b>			<b>Algarve</b>		
Alacsony	86.60	79.69	Alacsony	85.45	75.61
Közepes	8.64	12.09	Közepes	9.60	15.66
Magas	4.76	8.23	Magas	4.95	8.73
<b>Centro</b>			<b>Azori-szigetek</b>		
Alacsony	84.58	78.52	Alacsony	89.14	83.06
Közepes	9.82	12.81	Közepes	7.56	10.82
Magas	5.59	8.66	Magas	3.30	6.12
<b>Lisszabon és Tejo völgye</b>			<b>Madeira</b>		
Alacsony	78.07	69.42	Alacsony	88.34	80.35
Közepes	13.29	16.82	Közepes	9.05	12.19
Magas	8.64	13.76	Magas	2.61	7.46

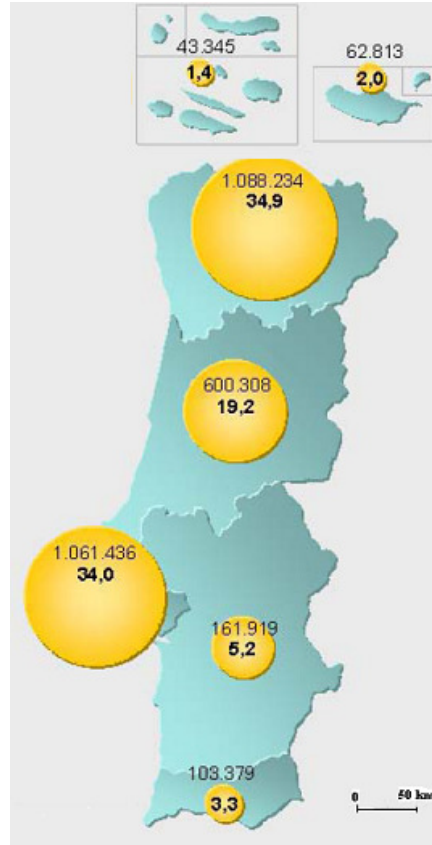
Forrás: OECD, 2008.

A szolgáltatási szektorban a foglalkoztatottak aránya mintegy 75 százalék, szemben a mezőgazdasági foglalkoztatottak alig 1 százalékos arányával, amely országosan is a legalacsonyabb. Az ipar a foglalkoztatottak mintegy 24 százalékát tartja el [PO Lisboa, 2007]. Annak ellenére, hogy a régióra esik az ország foglalkoztatottjainak 34 százaléka, a munkanélküliség aránya országosan is az egyik legmagasabb. Az 1995 és 2005 között mért munkanélküliségi ráta végig az országos átlag felett volt, és azzal megegyező trendet mutatott (7. és 8. ábra). Lisszabon székhelyül szolgál a politikai és a gazdasági

<sup>41</sup> Megjegyzés: Alacsony: általános iskola előtti szinttől alsó középiskolai osztályig; Közepes: felső középiskolai osztálytól érettségi utáni nem felsőoktatási szintig; Magas: Felsőoktatási szint.

döntéshozó szervezeteknek, az ország nagy vállalatainak, gazdasági és pénzügyi csoportjainak, valamint számos tudományos és technológiai intézetnek [Eurostat, 1998].

**8. ábra: A foglalkoztatottak száma és százalékos megoszlása regionális szinten**



Forrás: DGDR, 2005a.

#### 5.4. Alentejo

Alentejo Portugália legnagyobb kiterjedésű régiója, a népsűrűség viszont itt a legalacsonyabb az országban, mivel a lakosság alig 5 százaléka él itt (2. táblázat). A korábbi Lisszabon és Tejo völgye régióról leválasztott NUTS III régióval (Leziria do Tejo) együtt Alentejo területe 15,7 százalékkal növekedett meg. A lakosság a kisvárosokban koncentrálódik, a régió legnagyobb városa és központja Évora.

Alentejo regionális GDP-je az országos illetve az európai uniós átlag alatt marad, s a régió az ország bruttó hazai termelésének csak 8 százalékát állítja elő. A régióban a munkanélküliség szintje 1995 és 2005 között mindvégig a legmagasabb volt az

országban, 2007-re azonban Norte és Lisszabon régiók után már csak a harmadik legmagasabb országosan (8,4 százalék) (3. táblázat és 7. ábra). Alentejban alacsony a termelékenység szint, a régiót az ipari és beruházási tradíciók hiánya, és az elmúlt időszakban a kedvezőtlen demográfiai folyamatok is (elvándorlás és elöregedés) jellemzik. Ami a foglalkoztatottak képzettségi szintjét illeti, a hét régió közül Alentejban a második legnagyobb az alacsonyan képzett munkaerő aránya, és itt a második legalacsonyabb a magasan képzett munkaerő aránya (4. táblázat). Alentejo az ország munkaerejének mindössze 5,2 százalékát foglalkoztattja (8. ábra). Mindezek nyilvánvalóan megmagyarázzák a régió alacsony GDP szintjét és a kedvezőtlen folyamatokat.

A fentiek ellenére azonban magas szintű oktatás folyik a régióban, ami a regionális fejlődés motorját jelenti. A strukturális alapok támogatásai fontosnak bizonyultak Alentejo infrastruktúrájának és oktatási hálózatának fejlesztésében. További stimuláló tényezőként említhetjük a turizmus fejlesztését, a Sines kikötő geo-stratégiai elhelyezkedését, a borászattal, a technológiai innovációval kapcsolatos komparatív előnyöket, valamint Beja légi bázisának szerkezeti átalakítását. A régió további jelentős potenciáljának számítanak a nagy kiterjedésű termékeny földterületek, a jó közlekedési infrastruktúra és a vidéki környezet eredetisége, amely jelentős turistacélpontként szolgál. A termelési szerkezeten belül a szolgáltatások aránya a legmagasabb, 2003-ban 56,6 százalékot tett ki. Emellett továbbra is jelentős a mezőgazdaság aránya, az országos 3,7 százalékhoz képest Alentejban 16,3 százalék volt 2003-ban [INE, 2008a].

## **5.5. Algarve**

Algarve a legkisebb kontinentális portugál régió a lakosság számát tekintve, fejlettségben azonban az országos átlag felett helyezkedik el és az európai uniós átlagot is megközelíti (2. táblázat). A legtöbb szárazföldi portugál régióhoz hasonlóan Algarve régió belül is nagy különbségek mutatkoznak a part menti területek és a belső, hegyvidéki térségek között. Annak ellenére, hogy a hegyvidéki térségek Algarve területének mintegy 60 százalékát adják, a lakosság alig 10 százaléka él itt. A régió ugyanakkor meglehetősen kedvező dinamikát mutatott mind a demográfia (bevándorlások), mind pedig a termelékenység terén. Algarve elmúlt időszakban

tanúsított fejlődése főként a turizmusnak köszönhető, különösen a tengerparti területeken. A városok, a gazdasági tevékenységek és a foglalkoztatottak 75 százaléka is a partmentén koncentrálódik.

Algarve Portugália GDP-jének 4,18 százalékát adja, népességének pedig 3,3 százalékát foglalkoztatottja, amelynek háromnegyedét főként négy szektorban, a mezőgazdaságban, a kereskedelemben, a szállodaiiparban és a szolgáltatási szektorban alkalmazzák (3. táblázat és 8. ábra). A portugál régiók között Lisszabon régiót követően Algarve régióban a legmagasabb a közepesen és a magasan kvalifikáltak száma és 1998-hoz viszonyítva mintegy 10 százalékponttal csökkent az alacsonyán kvalifikált munkaerő száma is (4. táblázat). A régió munkanélküliségi rátája követi az országos tendenciát, 2001-től kezdődően azonban már az országos átlag alatt maradt (3. táblázat és 7. ábra). A gazdasági tevékenységek szűk palettája és a turizmustól való függőség igen sebezhetővé teszi Algarve termelési szerkezetét [Eurostat, 1998]. A régió versenyképességének növelése érdekében tehát Algarve innovációs potenciálját, a vállalkozások versenyképességét, az emberi erőforrást, a városhálózatokat és a gazdasági, szociális infrastruktúrát kell fejleszteni [PO Algarve, 2007].

## **5.6. Azori-szigetek autonóm régió**

Az Azori-szigetek egyike annak a két portugál régiónak, amely saját autonóm regionális adminisztrációval rendelkezik. Az autonóm régió népessége a hét régió viszonylatában a legalacsonyabb, területe azonban majdnem háromszorosa Madeira régió területének. Az Azori-szigetek autonóm régió 2005-ben a harmadik legalacsonyabb egy főre jutó regionális GDP-vel rendelkezett Portugáliában, s az ország GDP-jének mindössze 2,06 százalékát termelte (2. táblázat). Az autonóm régió munkanélküliség terén viszont jó mutatókkal rendelkezik, az elmúlt 10 évben az országos átlag alatt maradt a munkanélküliségi rátája, 2007-ben pedig országosan a legalacsonyabb, csak 4,3 százalék volt a régióban bejelentett munkanélküliek száma (3. táblázat és 7. ábra).

A régió földrajzi elhelyezkedéséből számos adottság következik: egyrészt a kontinenstől távoli fekvése megnehezíti a 9 szigetből álló szigetcsoport elérését, növeli a közlekedési és kommunikációs költségeket. Másrészt a 9 sziget egymástól is távol helyezkedik el



(600 km ÉNY-DK irányban) ezért a régión belül is jelentős eltéréseket tapasztalhatunk. A legjobb gazdasági és szociális infrastruktúrával, valamint fejlettségi szinttel rendelkező szigetek: São Miguel, Terceira és Faial. A regionális kormányzat székhelye a legnagyobb és legnépesebb São Miguel szigeten, Ponta Delgada fővárosban található.

Az Azori-szigetek termelési szerkezetében jelentős a mezőgazdaság aránya, amely ugyan csökkenő tendenciát mutat, a 7 régió közül mégis itt volt a legmagasabb 2006-ban. Az ipari szektor az agrár-élelmiszeripari ágazatra épült, amely a feldolgozóipari termelés 80 százalékát és a teljes export 60 százalékát adja. Az export fő célpontja a kontinentális Portugália. Az Azori-szigetek az ország népességének csupán 1,4 százalékát foglalkoztatottja (8. ábra). A szolgáltatások jelentik a szigetcsoport legtöbb munkahelyét (2005-ben 62,2 százalék) és bruttó hozzáadott értéken is magas (2003-ban 71 százalék) a hozzájárulásuk a gazdasághoz [PO Açores, 2007]. A szolgáltatási szektor a legdinamikusabb gazdasági szektor az Azori-szigeteken, s főként közlekedési, turisztikai és adminisztratív tevékenységekből áll. Az Azori-szigetek munkaerejének oktatási színvonalát illetően hasonló trend bontakozik ki, mint a többi portugál régió esetén: az 1998-as képzettségi struktúrához képest 2006-ra csökkent az alacsony képzettséggel rendelkezők és növekedett a közepesen és a magasan kvalifikált munkaerő aránya (4. táblázat). Fontos továbbá megemlíteni, hogy Portugálián belül az Azori-szigetek részesült a legmagasabb egy főre jutó támogatásban a strukturális alapokból 2000 és 2006 között [Torres et al, 2004].

## **5.7. Madeira autonóm régió**

Az Azori-szigetek mellett Madeira a másik autonóm igazgatással rendelkező régió Portugáliában. Madeira autonóm régió két lakott (Madeira és Porto Santo) és két lakatlan szigetből (Ilhas Desertas és Ilhas Selvagens) áll. A Portugália területének alig 1 százalékát kitevő Madeira szigetcsoporton található a portugál lakosság 2,32 százaléka (2. táblázat).

A régió egy főre jutó GDP-je országos viszonylatban (126 százalék) jóval meghaladja az átlagot és az Európai Unió átlagos egy főre jutó GDP-jétől is alig marad el (95 százalék). Madeira szigetén a lakosság nagyrészt a part menti alacsonyabb fekvésű

területeken él, kiváltképpen a déli parton fekvő főváros, Funchal közelében, ahová a főbb ipari és szolgáltatási tevékenységek is koncentrálnak. Az északi és a nyugati part mentén főként a mezőgazdaság a fő gazdasági tevékenység. Porto Santo szigete alacsony népsűrűséggel rendelkezik és itt túlnyomórészt a szolgáltatási szektor dominál.

A szigetcsoport foglalkoztatási struktúrája hasonlít az Azori-szigetekéhez, a régió fő potenciálját a turizmus jelenti. Madeira az ország foglalkoztatottjainak 2 százalékát adja (8. ábra). A foglalkoztatottak képzettségi szintje itt is nagyrészt követi a munkaerő országos képzettségi struktúráját, ennél azonban némileg magasabb arányt képviselnek az alacsony képzettségi szinttel rendelkezők és valamivel az országos átlag alatt van a magasan kvalifikáltak aránya (4. táblázat). Ahogy az Azori-szigeteken, úgy Madeirán is alacsonyabb volt a munkanélküliség aránya az országos átlagnál 1995-től napjainkig (3. táblázat és 7. ábra).

A strukturális alapok relevanciája egyértelműen megmutatkozik Madeira esetében. A régió rendelkezik a szükséges infrastruktúrával és megfelelő beruházási ösztönzőket is kapott a turizmust szolgáló hotel és étterem hálózatok bővítésére a környezeti szempontok szem előtt tartásával, amely jelentős potenciált jelent a sziget számára.

## **6. REGIONÁLIS TÁMOGATÁSOK PORTUGÁLIÁBAN**

### **6.1. Strukturális támogatások Portugáliában az ezredfordulóig**

#### **6.1.1. Regionális támogatások 1988-ig**

Portugália már az EK-csatlakozást<sup>42</sup> megelőzően is jelentős támogatást kapott az Európai Közösségektől a regionális különbségek csökkentése céljából [Horváth, 2003b]. Az 1980 decemberében létrejött előcsatlakozási egyezmény keretében az ország 275 millió ECU-t, majd később újabb 75 millió ECU-t kapott gazdaságának modernizálására. 1984-ben további 150 millió ECU támogatásban részesült a mezőgazdaság fejlesztése céljából [Szilágyi, 2000; Éltető, 2001].

A portugál Miniszteri Tanács 1984-ben fogadta el a regionális fejlesztési politika alapvető dokumentumát, valamint megvalósításának eszközeit. Meglehetősen általános volta ellenére ez volt abban az időszakban az a dokumentum, amely a regionális fejlesztés eszközeit a portugál régiók igényeihez kívánta igazítani. A portugál kormány 1985-ben nyújtotta be a Bizottságnak az 1986-1990-re vonatkozó Regionális Fejlesztési Program első változatát, amely meglehetősen hiányos volt megbízható statisztikai adatok szempontjából [Pires, 1998]. A viszonylag általános stratégiával rendelkező első Regionális Fejlesztési Program fő célkitűzései közé tartozott a regionális gazdaság megerősítése, a regionális különbségek fokozatos csökkentése, valamint az életkörülmények javítása. A program horizontális intézkedéseket és akciókat tartalmazott, amelyek mind ágazati, mind pedig regionális feladatokat hivatva voltak megvalósítani [Horváth, 2003b]. Az Európai Bizottsággal folytatott tárgyalásokat követően egy részletesebb dokumentum került jóváhagyásra. A programot csak 1989-ig alkalmazták, ugyanis 1989-től már az első Közösségi Támogatási Keret lépett életbe [Éltető – Demendy, 2002]. A későbbiekben a tárgyalási és megvalósítási tapasztalatok miatt már gördülékenyebben ment a programozási folyamat, valamint az egyes Közösségi Támogatási Keretek célkitűzései is koncentráltabbá váltak.

---

<sup>42</sup> Portugália Spanyolországgal együtt 1977-ben nyújtotta be csatlakozási kérelmét az Európai Közösségekhez. A tárgyalások 1978 októberében kezdődtek, majd a két ország 1986. január 1-én csatlakozott az Európai Közösségekhez.

A közösségi tagságának első három évében Portugália összesen 2,2 millió ECU támogatásban részesült az ERFA, az ESZA és az EMOGA-Orientációs részlegéből [Éltető – és Demendy, 2002]. Ebből az ERFA majdnem 1,2 milliárd ECU-t tett ki, amelynek 90 százalékát infrastrukturális fejlesztésekre fordították (5. táblázat).

**5. táblázat: Az ERFA támogatásainak ágazati megoszlása**

millió ECU						
Év	Infrastrukturális projektek	Közösségi programok	Közösségi Érdekeltségű Nemzeti Programok	Endogén potenciál Növelése	Tanulmányok	Összes
1986	38085	0	0	0	0	380,85
1987	359,26	29,01	0	0	0,24	388,51
1988	339,98	22,4	65,79	1,48	0,34	429,99
<b>Összes</b>	<b>1.080,09</b>	<b>51,41</b>	<b>65,79</b>	<b>1,48</b>	<b>0,58</b>	<b>1.199,35</b>

Forrás: Pires, 1998.

Az infrastrukturális projekteknek körülbelül a fele a közlekedési infrastruktúrát célozta, negyede a víz-és csatorna ellátottságot javította, és jelentős volt az energiára és az oktatási infrastruktúrára szánt támogatás is [Éltető – Demendy, 2002]. A portugál vezetés stratégiai szempontból előleges fontosságúnak ítélte meg az infrastrukturális beruházásokat, ezért a támogatások felhasználásakor az infrastruktúra fejlesztésére helyezték a hangsúlyt. Ez a szándék a későbbi támogatási időszakokban is nyomon követhető volt, amely az ország felzárkózását kívánta szolgálni. Az infrastrukturális beruházások, bár kétségkívül elengedhetetlenek voltak, azok nem produktív és nem kereskedelmi jellege kevésbé járult hozzá ahhoz, hogy a portugál régiók hosszú távú konvergenciája megvalósuljon. A portugál vezetés a későbbi támogatási időszakokban ezért a versenyképesség és a hosszú távú konvergencia érdekeit helyezte a támogatási stratégia középpontjába.

A strukturális alapok támogatásai a tagság első éveiben jelentősen hozzájárultak Portugália gazdasági konvergenciájának elősegítéséhez. A támogatások 1987-ben a GDP 1 százalékát, 1989-ben pedig már a GDP 1,8 százalékát jelentették [OECD, 1992]. A támogatások tükrében vizsgálva a Nemzeti Statisztikai Hivatal és Luis Madureira Pires számításait, megállapíthatjuk, hogy a hét portugál régió GDP-jének szórása 1985 és 1988 között nem változott jelentősen (6. táblázat). Bár az ország regionális

különbségeit nem tudták megfelelő mértékben csökkenteni a strukturális támogatások, a vizsgált időszak alatt viszonylag stabilnak mutatkoztak a fejlődésbeli különbségek.

**6. táblázat: A portugál régiók szórásának alakulása 1985-1988 között**

Év	Szórási együttható
1985	26,56
1986	26,47
1987	27,54
1988	26,26

Forrás: Pires, 1998.

**6.1.2. Regionális támogatások 1993-ig**

A I. Delors csomag és az azzal járó reformok nyomán a következő támogatási időszak Regionális Fejlesztési Programja (ezt már Közösségi Támogatási Keretnek hívták) már strukturáltabb szerkezettel rendelkezett, támogatási tengelyeket, prioritásokat is tartalmazott. A nagyobb orientációs vonalak meghatározását és a regionális konzultációt követően a portugál hatóságok elfogadták, majd 1989 márciusában benyújtották az Európai Bizottságnak az 1989-1993 közötti periódusra vonatkozó Regionális Fejlesztési Tervet. A terv az egész országot átfogó dokumentum volt, amely meghatározta Portugália fejlesztési stratégiáját, a prioritási tengelyeket, az elsődleges tevékenységeket, valamint a menedzsmet és a pénzügyi ellenőrzés intézményi modelljét. A dokumentum alapvető célkitűzésként a reál konvergenciát, azaz a közösségi gazdasági fejlettségi átlagtól való eltérés csökkentését tűzte ki célul. Ezen túlmenően a Regionális Fejlesztési Terv az ország belső regionális egyenlőtlenségeinek csökkentését jelölte meg célként [CEC, 1990].

A Regionális Fejlesztési Terv alapján Portugália első Közösségi Támogatási Keretét az Európai Bizottság 1989. október 31-én a C(1989)1869-es döntéssel fogadta el. Ennek alapján Portugália – amelynek egész területe az első célkitűzés alá tartozott 1989 és 1993 között – öt év alatt 1989-es áron számolva 7.368 millió ECU támogatásban részesült [CEC, 1990]. Ez az összeg 2.487.385 millió portugál escudonak felelt meg. Az I. KTK stratégiai célkitűzései közé tartoztak Portugália egységes piacra való

felkészítése, a gazdasági és szociális fejlettség terén az európai közösségi átlaghoz való közeledés, valamint az egyes portugál régiók közötti különbségek csökkentése. Az I. Közöségi Támogatási Kereten belül az ország hat prioritási tengely alapján kapott támogatást: 1) gazdasági infrastruktúra megteremtése, 2) produktív beruházások, 3) emberi erőforrás fejlesztés, 4) mezőgazdaság és vidékfejlesztés, 5) ipar átalakítása, 6) régiók fejlesztése. A strukturális alapok által nyújtott támogatások a következőképpen oszlottak meg 1989-1993 között: ERFA – 54 százalék, ESZF – 29 százalék, EMOGA-O – 17 százalék.

Portugáliának komoly regionális egyenlőtlenségekkel kellett szembenéznie. A partvidéki városi területek a gyors növekedéssel kapcsolatos problémákkal, a belső, szárazföldi területek pedig az iparosítás hiányával küszködtek. Az Azori-szigeteknek és Madeirának a periferialitásból adódó speciális kommunikációval és infrastruktúrával kapcsolatos igényei voltak [Bradley et al, 1995b]. A 7. táblázatból jól látható, hogy az I. KTK támogatásainak regionális megoszlása a regionális különbségek csökkentését szolgálta.

**7. táblázat: Az I. KTK regionális támogatásainak megoszlása**

Régiók	I. KTK
Norte	28%
Centro	19%
Lisszabon és Tejo völgye	36%
Alentejo	7%
Algarve	3%
Azori-szigetek autonóm régió	4%
Madeira autonóm régió	3%
Multi-regionális	13%
Összes I. KTK	100%

Forrás: Observatório do QCA, 1995; EC, 1995.

Az I. KTK alapján a legtöbb befektetésben a fővárost is magában foglaló Lisszabon és Tejo völgye régió részesült. A második legmagasabb támogatásban részesülő Norte régió aránya a teljes KTK-ból majdnem 10 százalékponttal kevesebb. A két régió együttesen a támogatások több mint 60 százalékát kapta. Centro régióba a támogatások

19 százaléka érkezett, ezt követi Alentejo régió több, mint 10 százalékpontos különbséggel, s végül az Azori-szigetek autonóm régió 4 százalékos aránya után Algarve és Madeira autonóm régió kapta a legkevesebb támogatást 1989-1993 között. A támogatások egy főre jutó aránya ugyanakkor a fejletlenebb régiókban, Algarveban, Alentejóban, az Azori-szigeteken és Madeirán volt a legnagyobb [EC, 1995]. Az országos átlag alapján egy fő 400 000 escudo támogatásban részesült az 1989-1993-as I. Közösségi Támogatási Keretből [Observatório do QCA, 1995]. Itt érdemes megjegyezni, hogy az ország keleti felére eső, belső NUTS III régiók különösen jól szerepeltek a regionális egyenlőtlenségek csökkentésében, ide áramlott ugyanis a beruházások 82 százaléka, amely hozzájárult a közepes nagyságú városok megerősödéséhez, alternatívát nyújtva ezzel a partvidéki zsúfolt területeknek. Lisszabonba és Portóba valamint környékükre az összberuházások 10 százaléka, a többi part menti területre pedig az összberuházások 8 százaléka érkezett [EC, 1995; Éltető 2001].

Az I. Közösségi Támogatási Keret ex-post értékelése alapján Norte illetve Lisszabon és Tejo völgye régiókban koncentráldott a legtöbb támogatás, különös tekintettel a produktív szektorra – amely ebben a két régióban az összes támogatás felét tette ki – valamint az emberi erőforrás fejlesztésére – amelynek súlya (14 százalék) szintén magasabb az országos átlagnál. Ezen túlmenően Lisszabon és Tejo völgye régióban az ipari szerkezetváltás, Norte régióban pedig az agrárszektor szerkezetváltása játszott nagy szerepet a támogatások felhasználásában. Centro régió támogatásait a produktív szektor fejlesztésére (a befektetések kb. fele), valamint az infrastruktúra kiépítésére (16 százalék) fordították. Alentejo és Algarve támogatásainak sorrendben 16,5 és 26,8 százalékát a gazdasági infrastruktúra kialakítására, illetve sorrendben 25 és 13 százalékát pedig a mezőgazdasági, vidékfejlesztési és halászati szektor fejlesztésére költötték. Az Azori-szigetek és Madeira autonóm régiók főként a növekedési potenciál fejlesztésére és a helyi fejlesztésekre fordították a támogatásokat.

Az I. KTK eredményeképpen emelkedett a humánerőforrás átlagos képzettségi szintje, decentralizálták az oktatási infrastruktúrát, így az ország belső területein is új egyetemeket létesítettek. Az ESZA több mint egy millió portugál szakmai továbbképzését támogatta, amely hozzájárult a vállalatok termelékenységnek növekedéséhez. Az infrastruktúra terén a közutak jelentették a prioritást, a közösségi

támogatások több mint 60 százalékát erre fordították. A telekommunikációban a fejlett technológiára épülő szolgáltatások segítették a cégek termelékenységének növelését. Az energia szektorban a támogatásokból finanszírozott projektek a források diverzifikálását és a regionális energiaforrások fejlesztését célozták, csökkentve ezzel a portugál gazdaság kőolajtól való függőségét. A mezőgazdaságba irányuló támogatások 1989 és 1993 között a modernizáláson, a feldolgozási és marketing folyamatok fejlesztésén keresztül a termelékenységet éves szinten 7,4 százalékkal növelték, miközben a mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma évente átlagosan 4,4 százalékkal csökkent [EC, 1995]. Az I. KTK idején az alap-infrastruktúra fejlesztésére (24 százalék), a gazdaság korszerűsítésére (13,4 százalék), a régiók növekedési potenciáljának fejlesztésére (15,6 százalék) és az oktatási rendszer korszerűsítésére (28 százalék) fordították a forrásokat. Összességében a strukturális alapok támogatásai 0,25 százalékkal járultak hozzá a GDP-hez viszonyított éves államháztartási deficit, és 14 százalékkal az GDP-hez viszonyított államadósság csökkentéséhez. Az 1989-1993-as időszakban a támogatások évente átlagosan 3 százalékkal járultak hozzá a GDP-hez, amelynek köszönhetően Portugália évi 3 százalékos reálkonvergenciát ért el a közösségi GDP átlaghoz viszonyítva [EC, 1995]. Az I. KTK GDP-növekedésre gyakorolt hatása stabilnak mutatkozott és számítások szerint hosszú távon 0,4-0,6 százalékot tett ki [EC, 1997]. Az 1989-1993 között érkező strukturális támogatások majdnem kétharmadát bruttó fix tőkeképződésre szánták, amely Portugália fix tőke képződésének 21,5 százalékát tette ki. Az I. KTK révén további 80.000 új munkahely jött létre és az emberi erőforrások fejlesztése mellett további jelentős eredményeket értek el a gazdasági infrastruktúra és a gazdaság szerkezetének fejlesztése terén. [EC 1995; Magone, 1997].

A strukturális alapok pozitív hatása ellenére Portugália infrastruktúrája az I. KTK időszakának végén még csak az infrastruktúrával legjobban ellátott hét európai uniós ország átlagának 42 százalékát tette ki a közlekedés, 28 százalékát a kommunikáció és 26 százalékát az energia terén [EC, 1995]. A támogatások eredményei ellenére 1993-ban az egy főre jutó GDP Portugáliában még csak az európai uniós átlag 58 százalékán állt [EC Regional Policies, 1994]. Az ipar 80 százaléka a szűk part menti sávon helyezkedett el, s ezeknek is mintegy fele a két nagy metropoliszra koncentrálódott. Az ország egyes területein a népsűrűség csak 30 fő/km<sup>2</sup> volt, szemben az országos átlag 107 fő/km<sup>2</sup>-rel. A népesség nagyvárosokba történő elvándorlása miatt az ország belső területein csökkent a népesség aránya, amely a kis vidéki falvak és városok gyors



elnéptelenedéséhez vezetett. A regionális aszimmetria kezelése óriási többletköltséggel jár, ezért is érdekesebb ennek megelőzésére vagy minél célzottabb kezelésére hangsúlyt fektetni [EC, 1995]. Valamennyi portugál NUTS II régió az európai átlagos fejlődési szint alatt teljesített, továbbá jelentős fejlődési különbségek voltak közöttük. Az egy főre jutó GDP alapján a legfejlettebb és a legelmaradottabb NUTS III területi egység közötti arány 3:1-hez volt és csak öt NUTS III területi egység teljesített az országos átlag felett. Lisszabon és a Tejo völgye – központi fekvésének és hagyományosan fejlett gazdasági szerkezetének köszönhetően – kedvezően részesült az ország gazdasági fellendüléséből. A régió részesedése a GDP-ből az EU-átlag 75 százalékát is elérte a 90-es évek elején. Portugália többi régiója gyengébb fejlődést mutatott, az Unió átlag GDP-jének 50 százaléka alatt maradtak. 1986 és 1993 között Centro régió stagnált, Alentejo pedig az Európai Unió GDP-átlagának 50 százalékaról majdnem 35 százalékára esett vissza. A regionális divergencia szempontjából legproblémásabb terület Alentejo és az autonóm területek, Madeira és az Azori-szigetek voltak, amelyek egyben az Európai Unió legszegényebb régiói közé tartoztak. Alentejo régióban, amely nagymértékben függött a mezőgazdaságtól, a fiatal generációk elvándorlása is problémát jelentett. Annak ellenére, hogy jelentős támogatásokat fordítottak az ország kohéziójának növelésére, még távolinak tűnt a piachoz és a közjavakhoz való egyenlő hozzáférés [Magone, 1997].

**8. táblázat: A regionális aszimmetria alakulása 1988-1993 között Portugáliában**

Évek	Szórási hányados	
	Regionális számítások II. sorozat	Regionális számítások III. sorozat
<b>1988</b>	26,26	
<b>1989</b>	26,64	
<b>1990</b>	27,59	21,49
<b>1991</b>		22,45
<b>1992</b>		21,09
<b>1993</b>		20,94

Forrás: Pires, 1998.

Az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson mért szórásának számításai alapján meghatározható a hét portugál régió fejlődésbeli eltérésének aránya. A 8. táblázatban látható a regionális aszimmetria enyhe növekedése 1988 és 1991 között. 1991-től kezdődően pedig – amikor az I. KTK támogatásai elértek egy bizonyos súlyt a

gazdaságon és a hazai beruházásokon belül – a regionális aszimmetria enyhén csökkenő tendenciája volt észlelhető. Bár nem lehet egyértelmű párhuzamot vonni az okok és az okozatok között egy ilyen bonyolult gazdasági képlet esetében, mégis a statisztikai adatok rámutatnak bizonyos összefüggésre a strukturális támogatások és az országon belüli különbségek csökkenése között [Pires, 1998]. A teljes időszak függvényében ugyanakkor nem tapasztalhattunk jelentősebb javulást vagy romlást a portugál régiók aszimmetriájának változásában.

### **6.1.3. Regionális támogatások 1999-ig**

A II. KTK által juttatott strukturális támogatásokból Portugália 1994-1999 között 13.980 millió ECU támogatásban részesült 1994-es áron számolva, amelyet további 6.056 millió ECU hazai társfinanszírozás egészített ki [EC, 1995]. A portugál hatóságok 1993. július 9-én nyújtották be a Bizottsághoz az 1994. januártól 1999. decemberig tartó hatéves időszakot átfogó Regionális Fejlesztési Tervet, amely alapján 1994. február 28-án Lisszabonban került sor a II. Közösségi Támogatási Keret aláírására. Az Európai Bizottság a II. KTK-t a C(1994)170-es döntéssel fogadta el. Ez olyan partnerségi szerződést jelentett az Európai Bizottság és a portugál kormány között, amely különböző regionális és ágazati programok megvalósítását tűzte ki célul. Az I. Közösségi Támogatási Kerethez hasonlóan a II. Közösségi Támogatási Keret is azt célozta, hogy Portugália közeledjen az Európai Unióhoz, és hogy csökkenjenek a belső regionális aszimmetriák az országon belül. Portugália egész területe ebben az időszakban is az első célkitűzés alá tartozott. Míg az I. KTK (1989-1993) hat támogatási tengelyt és 60 Operatív Programot tartalmazott, a II. KTK (1994-1999) már csak 4 támogatási tengelyt, 15 OP-t és egy globális kölcsönt [Pires, 1998; EC Regional Policy, 1994]. A II. Közösségi Támogatási Keret a következőképpen határozta meg a támogatások indikatív megoszlását az egyes alapok között: ERFA – 62,4 százalék, ESZA – 22,5 százalék, EMOGA-Orientációs része – 13,6 százalék, HOPE – 1,5 százalék. A hatéves időszak alatt Portugália négy fő támogatási tengelyen keresztül használta fel az Európai Unió támogatásait:

1. Az emberi erőforrások és a foglalkoztatás fejlesztése;
2. A gazdaság versenyképességének erősítése;

3. Az életminőség és a szociális kohézió javítása;
4. A regionális gazdasági bázis megerősítése.

Az 1994-1999 közötti teljes támogatások (EU + hazai társfinanszírozás) megoszlásából jól látszik, hogy a portugál versenyképesség növelésére fordították a kiadások majdnem felét (9. táblázat). A versenyképességre fordított kiadások körülbelül 40 százalékát az infrastruktúra fejlesztésének szentelték, amelyen belül az országos főútvonalak fejlesztése állt a középpontban (pl. Lisszabon-Madrid autópálya portugál szakasza). Korszerűsítették továbbá a vasútvonalakat, és digitalizálták a teljes távközlési hálózatot. A környezetvédelemben a víz-és szennyvízvezeték hálózatok fejlesztése terén történt előrelépés a II. KTK alatt [Éltető, 2001]. A regionális fejlesztésre a II. KTK összes közkiadásának 21,6 százalékát fordították. Mivel ez utóbbi szintén magában foglalt regionális szintű infrastrukturális kiadásokat, így összességében 1994-1999 között még több forrást szenteltek infrastrukturális beruházásokra [Bradley et al, 1995b]. A 9. táblázatban látható, hogy az emberi erőforrás és a foglalkoztatás fejlesztésére a teljes kiadásoknak csak mintegy 20,4 százalékát költötték annak ellenére, hogy ezen a területen jelentős Portugália lemaradása az európai átlag mögött.

**9. táblázat: A II. KTK teljes közkiadásainak megoszlása a támogatási tengelyek között**

Támogatási terület	A II. KTK teljes közkiadásainak arányában
<b>1. Emberi erőforrás és foglalkoztatás</b>	<b>20,4%</b>
Oktatás, tudomány és technológia	11,2%
Képzés és foglalkoztatás	9,2%
<b>2. Versenyképességi intézkedések</b>	<b>47,8%</b>
Infrastruktúra	18,9%
<b>3. Életminőség és szociális kohézió</b>	<b>8,9%</b>
<b>4. Regionális fejlesztés</b>	<b>21,6%</b>
Technikai segítségnyújtás	1,4%
<b>Összes</b>	<b>100%</b>

Forrás: Bradley et al, 1995b.

További érdekes következtetésre juthatunk, ha a II. KTK támogatási területeit összehasonlítjuk az előző időszak támogatási területeivel (10. táblázat). Megállapítható, hogy az alpinfrastruktúra fejlesztése továbbra is fő prioritás maradt a portugál támogatási keretben. Az infrastruktúra közkiadásainak aránya a két támogatási időszak között növekedett, különös tekintettel a közlekedési infrastruktúra arányára (18 százalék az I. és 20,5 százalék a II. KTK idején). Az emberi erőforrásra szánt kiadások

ugyanakkor jelentősen, mintegy 11 százalékkal csökkentek, főként a képzés esetében, annak ellenére, hogy a támogatási időszak végéig az oktatás és képzés terén a közösségi átlaghoz képest fennálló tekintélyes hátrány leküzdése érdekében jelentős fejlődésre lett volna szükség. A produktív tevékenységekre szánt közkiadások viszonylag stabil százalékos arányt mutattak a két időszak során. Az ambiciózus iparpolitika Portugália versenyképességének javítását szolgálta. A portugál regionális politika történetében elsőként került kialakításra a II. KTK keretén belül egy, a regionális fejlesztést szolgáló Operatív Program,<sup>43</sup> amely a régiók közötti egyensúly megteremtését, a vidék-és városfejlesztést, a decentralizációt és a köz-illetve magánszféra közötti partnerség kialakítását tűzte ki célul [Comissão de Gestão dos Fundos Comunitários, 2000].

#### 10. táblázat: Az I. KTK és a II. KTK támogatási területeinek összehasonlítása

Támogatási terület	I. KTK 1989-1993	II. KTK 1994-1999
<b>Alapinfrastruktúra</b>	<b>34%</b>	<b>43,7%</b> <sup>44</sup>
Közlekedés	18%	20,5%
Kommunikáció	2%	2,2%
Energia	6%	3,5%
Környezetvédelem	7%	4,9%
Egészség	1%	2,1%
<b>Emberi erőforrás</b>	<b>30%</b>	<b>18,9%</b>
Oktatás	9%	7,3%
Képzés	19%	9,5%
K+F	2%	2,1%
<b>Termelői szektor</b>	<b>34%</b>	<b>31,6%</b>
Mezőgazdaság	14%	12,8%
Halászat <sup>45</sup>	-	1,6%
Ipar/szolgáltatások	16%	14,1%
Turizmus	4%	3,1%
<b>Egyéb</b>	<b>2%</b>	<b>5,8%</b>
<b>Összes</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Forrás: EC, 1995; Bradley et al, 1995b.

Az 1994-1999 közötti strukturális támogatások indikatív regionális megoszlása a II. KTK alapján a következő volt: Norte – 29,23 százalék, Lisszabon és Tejo völgye – 27,42 százalék, Centro – 18,14 százalék, Alentejo – 8,62 százalék, Algarve – 4,71 százalék, Azori-szigetek – 3,78 százalék, Madeira – 3,42 százalék (EC, 1995).<sup>46</sup> Annak

<sup>43</sup> Programa Operacional de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional – Operatív Program a regionális fejlesztési potenciál elősegítése érdekében.

<sup>44</sup> A forrásanyag a II. KTK adatainál a Kohéziós Alap 484 millió ECU támogatását is figyelembe veszi, ezért itt kivételesen a Kohéziós Alapot is szerepeltetem a dolgozatban.

<sup>45</sup> A halászat esetén az 1989 és 1993 közötti támogatások a mezőgazdasági támogatásokkal összevonva vannak feltüntetve.

<sup>46</sup> A 100 százalékhöz hiányzó részt a regionálisan fel nem bontható támogatások adják.

ellenére, hogy a II. KTK egyik fő célkitűzése az volt, hogy csökkentse a regionális aszimmetriát Portugáliában, megállapítható, hogy 1994-1999 között az egy főre jutó GDP-k közötti különbség növekedett az egyes régiók között [DGDR, 2004]. Az emberi erőforrás és szociális fejlődés mutatói ugyanakkor regionálisan közeledtek egymáshoz. Míg ugyanis a fizikai és a szociális infrastruktúrába történt közberuházások meglehetősen egyenletesen oszlottak el a különböző régiók között, addig a strukturális támogatások több mint felét kitevő gazdasági beruházások közül csak 23 százalék áramlott közvetlenül a regionális gazdaságokba, a strukturális alapok beruházásainak 33 százaléka a legfejlettebb Lisszabon és Tejo völgye régióban koncentrált.

Bár az Európai Bizottság becslése alapján a támogatások révén a portugál GDP 5 százalékkal jobban növekedett, mint ahogyan a támogatások nélkül növekedett volna, a kilencvenes évek végére Portugália területének nagy része a nemzeti átlag alatt teljesítő régiókból állt össze [Éltető, 2001]. A II. KTK hosszú távon 1,6 százalékkal magasabb reál GDP-t eredményezett, ahhoz képest mint amennyi a II. KTK hatása nélkül lett volna. Rövid távon az 1999-ben mért reál GDP-értéke 3,3 százalékkal lett magasabb a II. KTK hatásának köszönhetően. 1994 és 1999 között 106.000 munkahely jött létre, amely a munkanélküliségi ráta 2 százalékponttal történt csökkenését eredményezte 1999-re. A legkedvezőbb hatást a II. KTK az infrastruktúra és a környezetvédelem terén érte el [Comissão de Gestão do QCA III, 2000].

## **6.2. Strukturális támogatások Portugáliában 2000-2006 között**

A III. Közösségi Támogatási Keret 2000-2006-ot átfogó időszakára esett az Európai Unió ötödik, eddigi legnagyobb bővítése. Mindez megkívánta a strukturális alapok új helyzethez való igazítását is és jelentős eltolódásokat idézett elő az Európai Unió mutatóinak átlagában. Megváltozott ugyanis a tagállamok relatív helyzete az Unión belül: az EU gravitációs centrumának keletre tolódásával tovább növekedett Portugália periférikus helyzete. Ráadásul az alacsonyabb átlagos fejlettségi szinttel, de magasabb növekedési potenciállal rendelkező új tagállamok megváltoztatták a régi tagállamok, így Portugália versenyhelyzetét is. A kelet-közép európai országok alacsony munkaerő-és telephely költségei vonzó befektetést kínáltak, s ezzel Portugália versenytársává váltak.

Mindez természetesen érzékenyen érintette Portugáliát, az Európai Unió támogatásainak addigi egyik legnagyobb haszonélvezőjét.

Az Agenda 2000 ismeretében 1999. október 13-án Portugália benyújtotta az Európai Bizottságnak a 2000-2006-os időszakra vonatkozó Regionális Fejlesztési Tervét, amelyet nagyszabású társadalmi konzultáció előzött meg. A hivatalos adatok szerint több mint 3000-en vettek részt a konzultációban. A portugál Regionális Fejlesztési Terv egy szélesebb körű nemzeti tervezési folyamat része volt, amelyet a Gazdasági és Szociális Nemzeti Fejlesztési Terv (*Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social – PNDES*) valósított meg. Ez az ambiciózus gazdasági és szociális fejlesztési stratégiát megfogalmazó nemzeti terv több szempontból is kijelölte Portugália alapvető célkitűzéseit a 2000-2006-os időszakra vonatkozóan. A portugál gazdaság európai térségben való elhelyezkedését illetően a nemzeti fejlesztési terv Portugáliát úgy jellemezte, mint Európa atlanti-óceáni határán fekvő kapcsolódási pontját a világgazdasággal. A nemzeti fejlesztési terv alapján a gazdasági fejlődési modellt illetően Portugáliának a versenyképességgel összefüggő strukturált tevékenységeket, szempontokat és dinamikusabb technológiákat kell előnyben részesíteni közép-és hosszú távon egyaránt. Portugáliának olyan stratégiát kell elfogadni, amely a természeti kincsek megőrzését és a bio-diverzitást szolgálja. A szociális fejlődési modell tekintetében a stratégia a szolidaritásra és a kohézióra épült. A fejlesztési stratégia általános célja az volt, hogy Portugália leküzdje azt a strukturális hátrányát, amely elválasztja a fejlettebb európai országoktól.

Mindezek alapján a Regionális Fejlesztési Terv nemcsak az ország makrogazdasági konvergenciáját célozta meg, hanem alapvető célja volt még Portugália strukturális gyengeségeinek leküzdése is. A Regionális Fejlesztési Terv többféle strukturális gyengeséget hozott felszínre Portugáliában: 1) a portugál gazdaság alacsony produktivitását, 2) a portugálok alacsony képzettségi szintjét, 3) a kutatás-fejlesztés alacsony szerepét a gazdaságban és a társadalomban, 4) az infrastruktúra további hiányosságait, 5) a krónikus kereskedelmi deficitet és 6) a belső fejlődési egyensúlytalanságokat. Mindezen hátrányok sikeres leküzdéséhez az emberi erőforrásnak tulajdonították a legnagyobb fontosságot. Emellett elsődleges szerepet kapott a gazdaság strukturális átformálása, a területi versenyképesség és egyensúly

megteremtése, valamint az intézményi háttér reformja [Comissão de Gestão do QCA III, 2000].

A Gazdasági és Szociális Nemzeti Fejlesztési Terv alapján készített Regionális Fejlesztési Tervből a Bizottság és a portugál nemzeti hatóságok közötti széleskörű tárgyalási folyamat eredményeképpen került kialakításra a III. Közösségi Támogatási Keret, amelyet Portugália 2000. március 31-én írt alá. Az Európai Bizottság a tagállam által benyújtott tervezetet a C(2000)762-es döntéssel fogadta el. A III. KTK megteremtette a 2000-2006 között nyújtott támogatások szabályait és prioritásait, valamint egységes keretbe foglalta a közösségi strukturális támogatások összességét. Mindezek alapján a III. KTK négy stratégiai irányelvet határozott meg a 2000-2006-os időszakra, amelyek az alábbiak voltak:

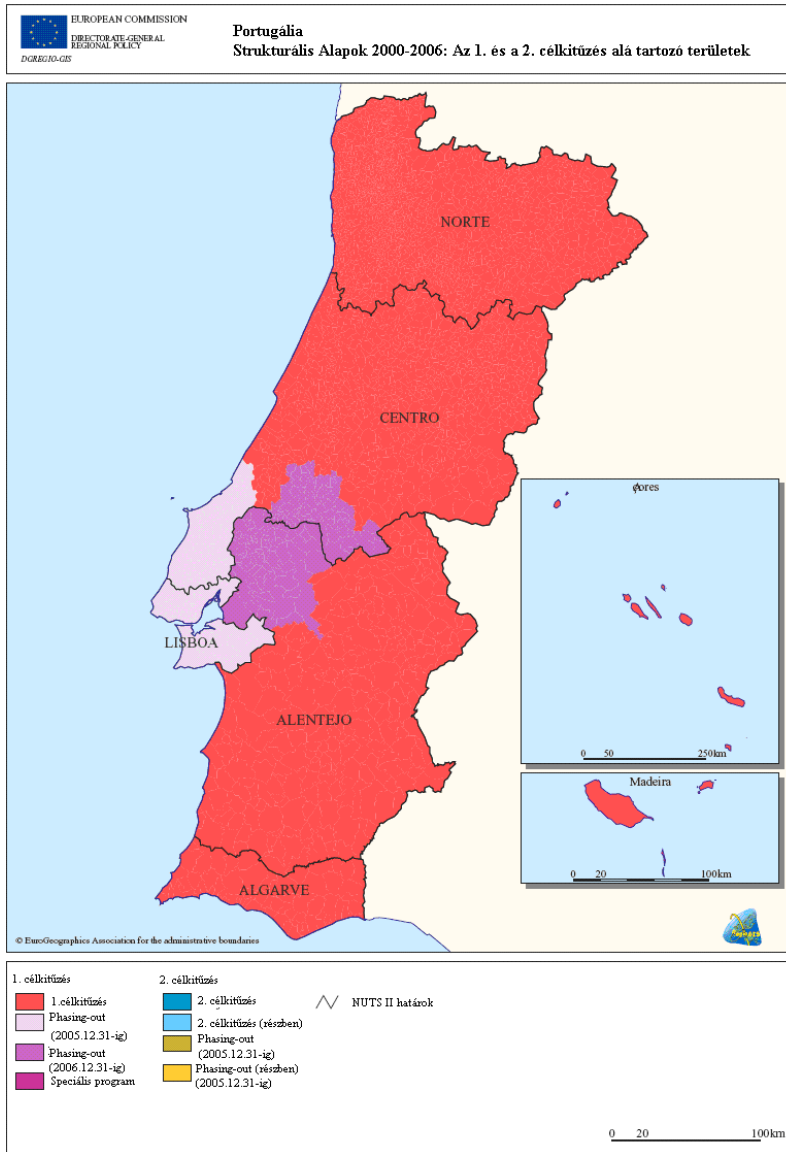
1. A portugál munkavállalók képzettségi szintjének emelése, a foglalkoztatás és a szociális kohézió támogatása;
2. A versenyképesség javítása és az innováció elősegítése;
3. Az ország területi értékének és geo-ökonómiai helyzetének megerősítése;
4. A fenntartható regionális fejlődés és a nemzeti kohézió elősegítése.

A stratégiai irányelvek központi eleme a kohézió volt, amelyet többdimenziós összefüggésben értelmezhetünk. Egyrészt beszélhetünk a szociális kohézióról, amely az első stratégiai irányelvvel függ össze, másrészt a gazdasági kohézióról, amely a második stratégiai irányelvvel hozható kapcsolatba. A kohézió értelmezésének harmadik módja lehet a területi kohézió, amely az utolsó két stratégiai irányelvhez kapcsolódik [Comissão de Gestão do QCA III, 2004].

Portugália egészen a II. Közösségi Támogatási Keret végéig, azaz 1999-ig a legfejletlenebb régióknak járó támogatásban részesült. Ezt követően a 2000 és 2006 közötti időszak strukturális szabályrendszerét tekintve Portugália – az Unió átlagához képest alacsonyabb teljesítménye révén – a legfejletlenebb régiókat támogató, 1. célkitűzés alá esett (9. ábra). A portugál tárgyalódelegáció azt is elérte, hogy a legfejlettebb régió, Lisszabon és Tejo völgye is részesüljön még átmeneti támogatásban az 1. célkitűzésből, azaz a legkedvezményezettebb régióknak járó forrásból. A portugál főváros és a körülötte húzódó Lisszabon és Tejo völgye régió tehát 2000. január 1-től

kezdődően már csak átmenetileg vált jogosulttá az 1. célkitűzés támogatásaira. Ez azt jelenti, hogy 2006-ig fokozatosan csökkenő támogatásban (*phasing-out*) részesült a programozási időszak alatt. Portugália öt szárazföldi régiója közül négy, valamint két ultraperiférikus régiója, Madeira és az Azori-szigetek ugyanakkor továbbra is jogosulttá vált az 1. célkitűzés támogatására.

**9. ábra: A portugál régiók 2000-2006 közötti besorolása**



Forrás: Európai Bizottság, Regionális Politikai Főigazgatóság.<sup>47</sup>

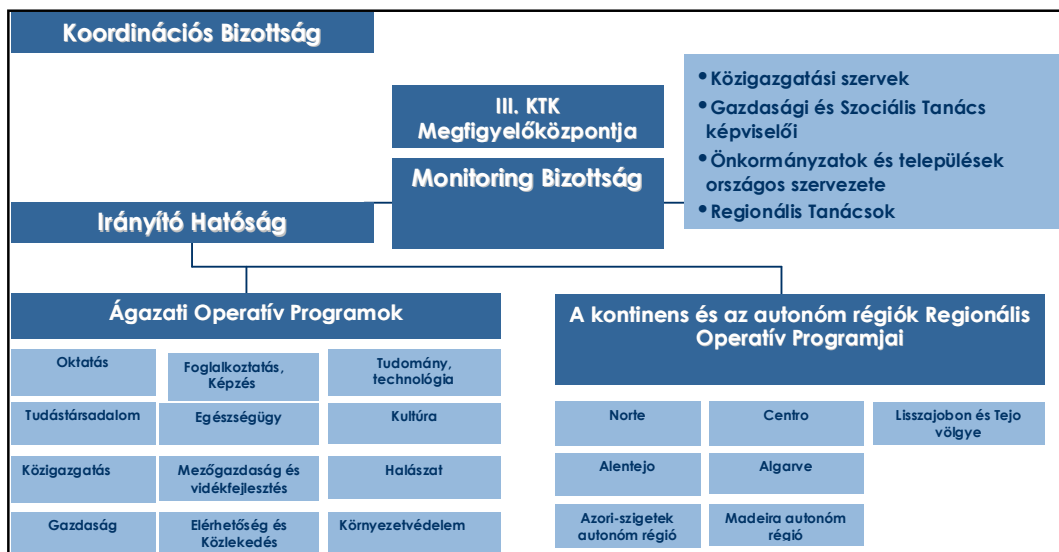
<sup>47</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas/portugal/pt\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas/portugal/pt_en.htm). Letöltés ideje: 2007. augusztus.



### 6.2.1. A III. KTK intézményi felépítése és menedzsmentje

A III. KTK intézményi struktúrája és irányítási rendszere a strukturális politikának az Agenda 2000 révén bekövetkezett reformja eredményeként alakult ki (10. ábra). A strukturális alapokból érkező támogatások megvalósításáért és a tárgyalásokért felelős fő szerv a Koordinációs Bizottság volt. A Koordinációs Bizottság elnöke a strukturális alapok felett általános hatáskörrel rendelkező miniszter volt, tagjai pedig az egyes alapok felett hatáskörrel rendelkező miniszterek voltak. Amennyiben a kezelt ügy megkívánta, és szükségessé tette, a Koordinációs Bizottságban részt vehettek az egyes ágazati portfólióval rendelkező miniszterek (pl. pénzügy, közigazgatás, külügy) is.

10. ábra: A III. KTK intézményi felépítése



Forrás: III. KTK.<sup>48</sup>

Az Irányító Hatóság volt felelős a III. KTK teljes körű ügyviteléért. Az Irányító Hatóság elnöke a regionális fejlesztésért felelős főigazgató, tagjai az ERFA képviselője, az ESZA képviselője, az EMOGA-Orientációs részének képviselője, a HOPE képviselője, valamint konzultatív jelleggel a III. KTK Megfigyelőközpontja. Az Irányító Hatóság garantálja a III. KTK és az egyes Operatív Programok végrehajtását, a közösségi politikák és normák betartását, a III. KTK éves jelentéseinek elkészítését, megszervezi a III. KTK félidős értékelését és annak aktualizálását, valamint részt vesz a záró

<sup>48</sup> [http://www.qca.pt/n\\_qca/estrutura.asp](http://www.qca.pt/n_qca/estrutura.asp). Letöltés ideje: 2007. augusztus.

értékelésen. Emellett biztosítja a kapcsolatot az Európai Bizottság strukturális alapokért felelős szerveivel, bemutatja a Koordinációs Bizottságnak a menedzsment javítását célzó módosítási javaslatait, prezentálja a Monitoring Bizottságnak az újraprogramozási javaslatokat, illetve biztosítja a III. KTK végrehajtását segítő információs rendszer működését. Az Irányító Hatóság a technikai segítségnyújtás keretén belül végzi a III. KTK fizikai és pénzügyi megvalósításához szükséges adatok gyűjtését és elemzését, a III. KTK éves jelentéseihez szükséges elemek előkészítését és a jelentések kidolgozását, a III. KTK menedzsment üléseinek előkészítését, valamint minden releváns információ és forrás adminisztrációját.

A Monitoring Bizottság felelős a III. KTK megvalósításának ellenőrzéséért, biztosítja, hogy az összhangban legyen egyéb közösségi politikákkal. A Monitoring Bizottság tagjai az Irányító Hatóság elnöke és tagjai, az Operatív Programok menedzserei, a III. KTK Megfigyelőközpontjának képviselői, a közigazgatás egyes szerveinek képviselői, a regionális tanácsok és a regionális kormányok képviselői, a kistérségi, megyei és országos szervezetek képviselői, illetve a Gazdasági és Szociális Tanács által kinevezett szociális partnerek. A Monitoring Bizottság elemzi a megvalósítás eredményeit és jóváhagyja az éves jelentéseket. Feladata továbbá elemezni és jóváhagyni a III. KTK újraprogramozására, valamint a menedzsment tökéletesítésére vonatkozó javaslatokat.

Végezetül a III. KTK Megfigyelőközpontja az az intézmény, amely a III. KTK és az Operatív Programok menedzsmentjét és értékelését támogatja a strukturális alapokért felelős miniszter hatásköre alatt. A Megfigyelőközpont főbb feladatai közé tartozik az együttműködés az Irányító Hatósággal a félidős értékelés és annak aktualizálása tekintetében, tanulmányok megvalósításának támogatása a regionális fejlesztési stratégia témakörében, valamint részvétel a III. KTK és az OP-k számára érdekes konferenciák és szemináriumok megszervezésében.

A menedzsmenttel kapcsolatos fő probléma a korábbi KTK-k idején a menedzsment magas fokú központi koncentrációja volt. Ebben a kérdésben a III. KTK úgy próbált megoldást találni, hogy regionális és helyi szinthez igazította a menedzsmentet, azaz a technikai segítségnyújtást regionális és helyi szintre vitte. A menedzsmenttel kapcsolatos további probléma volt a nem megfelelő ellenőrzési mechanizmus, az

egymást átfedő projektek, amelyek a strukturális alapok egészét átfogó, integrált információs rendszer hiányára voltak visszavezethetők. Szintén igazgatási problémákat vetett fel, hogy az egyes helyi hatóságok az együttműködés helyett rivalizáltak egymással, amely akadályozta az életképebb projektek kialakítását és a technikai segítségnyújtás racionális felhasználását.

### 6.2.2. A III. KTK szerkezete, Operatív Programok

A 2000-2006 közötti Közösségi Támogatási Keret és az ennek alapján lehívható támogatások a fentebb említett négy stratégiai irányelv köré épültek fel. Ez a négy irányelv alkotta a támogatások fő tengelyeit, amelyekhez mint fő célkitűzésekhez az Operatív Programok kapcsolódtak (11. táblázat).

#### 11. táblázat: A III. KTK felépítése

millió euró, 2004-es árakon

Portugália III. Közösségi Támogatási Keretének felépítése		
Tengelyek	Operatív Programok	Közösségi támogatás
<b>1. tengely:</b> A portugálok képzettségi szintjének emelése, a foglalkoztatás és szociális kohézió elősegítése	- Oktatás	1.060
	- Foglalkoztatás, képzés és szociális fejlesztés	1.664
	- Tudomány, technológia és innováció	713
	- Információs társadalom	426
	- Egészségügy	497
	- Kultúra	249
	- Közigazgatás	104
		<b>Σ4.714</b>
<b>2. tengely:</b> A versenyképesség javítása és az innováció elősegítése	- Mezőgazdaság-és vidékfejlesztés	1.349
	- Halászat	184
	- Gazdaságfejlesztés	2.833
	<b>Σ4.367</b>	
<b>3. tengely:</b> Az ország területi értékének és geo-ökonómiai helyzetének megerősítése	- Közlekedés	1.457
	- Környezetvédelem	332
	<b>Σ1.790</b>	
<b>4. tengely:</b> A régiók fenntartható fejlődésének elősegítése	- Norte	2.865
	- Centro	1.795
	- Lisszabon és Tejo völgye	1.516
	- Alentejo	1.282
	- Algarve	479
	- Azori-szigetek	905
	- Madeira	740
	<b>Σ9.583</b>	
	- Technikai segítségnyújtás	<b>Σ77</b>
<b>Összes</b>		<b>Σ20.530</b>

Forrás: Comissão de Gestão do QCA III, 2004.

A III. Közösségi Támogatási Keret elfogadásakor 2004-es árákon 20.530 millió euró támogatást irányoztak elő kötelezettségvállalási (*commitment*) szinten Portugália számára a 2000-2006-os támogatási időszakra [Comissão de Gestão do QCA III, 2000]. Ez az összeg a korábbi, 1994-1999 közötti időszakot átfogó II. Közösségi Támogatási Keret támogatásaihoz képest (14.589 millió euró, 1999-es árákon számolva) közel 6 millió euróval több. Az egyes stratégiai tengelyek számára előirányzott támogatások a 11. táblázat alapján 22 százalékban az 1. tengely, 22 százalékban a 2. tengely, 9 százalékban a 3. tengely és végezetül 47 százalékban a 4. tengely számára álltak rendelkezésre, vagyis a legtöbb támogatást a belső kohézió erősítésére szánták a 2000-2006-os időszakban. A III. KTK időszakában változott a támogatások profilja. A korábbi infrastrukturális beruházások felől a portugál népesség képzettségi szintjének növelése mellett az információs és tudástársadalom irányába tolódott el a támogatások súlypontja [Magone, 2004].

A III. portugál Közösségi Támogatási Keret szerkezete tehát a négy fő tengelyből és az azt további 20 részre tagoló Operatív Programból állt. A III. KTK első tengelye a portugál társadalom képzettségi szintjét, valamint a foglalkoztatást és szociális kohéziót volt hivatott elősegíteni. Ezt a stratégiai célt hét Operatív Program szolgálta. Az *Oktatás Operatív Program* megválaszolta a portugál társadalom igényét a szakmai képzettség növelésére, valamint elősegítette egy tudományos társadalmi modell kialakítását. Ennek érdekében az OP olyan tevékenységeket és intézkedéseket támogatott, amelyek a fiatalok képzését célozták, majd később további képzést biztosítottak az aktív munkaerőpiacra való átmenet támogatása érdekében. Az Operatív Program támogatta továbbá a tudásalapú társadalom kialakítását, különösen a számítógépes felszereltség megteremtését. A *Foglalkoztatás, Képzés és Szociális Fejlődés Operatív Program* az Európai Foglalkoztatási Stratégiát és a foglalkoztatásért kialakított Nemzeti Akciótervet követte célkitűzéseiben. Támogatta a szakképzést és az aktív életre való áttérést, a munkaerő további képzését, a közszolgáltatások modernizálását, a nemek közötti egyenlőséget, valamint a szociális fejlődést. A *Tudomány, Technológia, Innováció Operatív Program*, amelyet később a Tudomány és Innováció 2010 Operatív Programra neveztek át, a tudományos felzárkózást, az innováció fejlesztését, valamint a tudomány és a technológia előrehaladását szolgálta. Az *Információs Társadalom Operatív Program*, amelyet később Tudástársadalom Operatív Programra kereszteltek, elérhetőbbé kívánta tenni az új információs-és kommunikációs technológiákat, ezáltal a

tudás-és információ alapú társadalom kiépítését szolgálta. Az *Egészségügy Operatív Program* célja volt megvalósítani az egészség támogatását és a betegségek megelőzését szolgáló stratégiai irányelveket. További célkitűzései közé tartoztak az egészségügy fejlesztése, valamint új partneri kapcsolatok kialakítása a szektoron belül a magán-és társadalmi partnerekkel annak érdekében, hogy az egész társadalom számára elérhető legyen a minőségi egészségügy. A *Kultúra Operatív Program* célja az volt, hogy fellendítse a kultúrát, mint fejlesztési és foglalkoztatási területet, valamint jobb helyi-regionális egyensúlyt biztosítson a kultúrához való hozzáférésben. 2004-ben a félidős átprogramozást követően az első tengely kiegészült a *Közigazgatás Operatív Programmal*, amelynek célja a közigazgatás modernizálása és minőségének fejlesztése, valamint a közigazgatásban dolgozók képzettségének javítása volt.

A III. KTK második tengelye a versenyképességet és az innovációt támogatta. A második tengely szolgálatában három Operatív Program állt. A *Mezőgazdaság és Vidékfejlesztés Operatív Program* általános célja az volt, hogy hatékony szövetséget teremtsen a modern, versenyképes és termelékeny gazdálkodási szektor és a vidéki területek fenntartható fejlődése között környezetvédelmi, gazdasági és társadalmi értelemben egyaránt. A *Halászat Operatív Program* magában foglalta a halászati flotta felújítását és modernizációját, a vízi erőforrások védelmét és fejlesztését, a kikötők fejlesztését, a feldolgozás és marketing támogatását. A *Gazdaság Operatív Program* valamennyi olyan intézkedést magában foglalt, amely ipari, turisztikai, kereskedelmi vagy szolgáltatási jellegű cégekre irányult. Célja volt a vállalatok termelékenységének és versenyképességének növelése, valamint olyan lehetőségek megteremtése, amelyek növelik az ország termelékenységét, erősítik a fejlesztési potenciált, elősegítve ezzel a globális piacra jutást.

A III. KTK harmadik tengelyének célkitűzése az ország területi értékének és geökonómiai helyzetének megerősítése volt. Ehhez két Operatív Program járult hozzá. Az egyik az *Elérhetőség és Közlekedés Operatív Program* volt, amelynek hosszú távú célja egy biztonságos és gazdaságilag, pénzügyileg, környezetvédelmi és szociális szempontból is fenntartható közlekedési rendszer kifejlesztése volt. A másik Operatív Program a *Környezetvédelem Operatív Program* volt, amely a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtésére törekedett, magában foglalva a természeti erőforrások menedzselését, a környezet minőségének fejlesztését, a környezettudatos regionális

fejlesztési és tervezési politika kialakítását, a természeti örökségek megőrzését, valamint olyan partneri kapcsolatok kialakítását, amelyek a környezettudatos megközelítést szolgálják a gazdasági tevékenységek során és az egyes szervezetekben.

A III. KTK negyedik, egyben utolsó tengelye a fenntartható regionális fejlődést és a kohéziót célozta. Ezt segítették a *Regionális Operatív Programok*, amelyek közül öt a kontinensen, kettő pedig Portugália szigeteken fekvő részén valósult meg. A 2000-2006 közötti időszakban a strukturális alapok menedzselésében nagyobb szerepet kaptak a régiók, amely az Operatív Programok beavatkozási területeinek kiszélesítésében érhető tetten.

Tekintettel arra, hogy Portugáliában a strukturális alapok támogatásait nagyarányban fordították infrastrukturális beruházásokra, fontosnak tartom bemutatni az Európai Unió 1994-2004 között a portugál közlekedési szektornak nyújtott támogatásainak régiók szerinti megoszlását. A II. KTK időszakát és a III. KTK időszakának egy részét átfogó adatsor valamennyi közlekedési ágazatot magában foglalja, azaz tartalmazza a vasúti, a közúti, a kikötői, a repülőtéri és a városi közlekedést. Mivel a közlekedési infrastruktúra a támogatásainak egy részét a Kohéziós Alapból kapta, ezért a 12. táblázatban a strukturális alapok (ERFA) mellett szerepelnek a Kohéziós Alap közlekedésre szánt összegei is.

**12. táblázat: A közlekedési szektornak nyújtott támogatások regionális megoszlása**

1994-2004	Norte	Centro	Lisszabon és Tejo völgye	Alentejo	Algarve	Madeira	Azori-szigetek	Multi-regionális	Összes
Millió euró	1.383	868	2.124	376	129	491	362	460	6.193
százalék	22,33	14,02	34,30	6,06	2,08	7,93	5,85	7,43	100

Forrás: EC, 2006b.

A fenti táblázatban bemutatott támogatások regionális megoszlása nem egyenletes. A támogatások több mint egyharmada a legfejlettebb Lisszabon és Tejo völgye régióba érkezett, míg a jóval alacsonyabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező Norte régió csak a közlekedési infrastruktúrára szánt támogatások 22,3 százalékában részesült. Az Azori-szigetekhez hasonló nagyságú népességgel rendelkező, de tőle jóval fejlettebb Madeira

a támogatások majdnem 8 százalékát kapta, szemben az Azori-szigeteknek juttatott 5,85 százalékkal. Összértéken a legkevesebb közlekedési támogatásban Algarve régió részesedett, méretéhez képest azonban Alentejo régió is alacsony mértékű közlekedési infrastruktúrához jutott 1994 és 2004 között.

A III. KTK összes támogatásának regionális megoszlása a következő volt: Norte 38,06 százalék, Centro 21,78 százalék, Lisszabon és Tejo völgye 16,06 százalék, Alentejo 10,35 százalék, Algarve 5,52 százalék, Azori-szigetek 4,21 százalék, Madeira 4,04 százalék. A III. KTK regionális konvergenciát támogató jellege ellenére továbbra is jelentős regionális különbségek álltak fenn az országban a 2000-2006 közötti támogatási időszakban. A portugál NUTS III régiók egy főre jutó GDP-jének szórása az Eurostat adatai szerint 2002-től kezdődően növekedett (13. táblázat).<sup>49</sup>

**13. táblázat: A portugál NUTS III régiók egy főre jutó GDP-jének szórása**

Év	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Portugália</b>	27,4	27,0	26,9	27,3	27,6	28,1

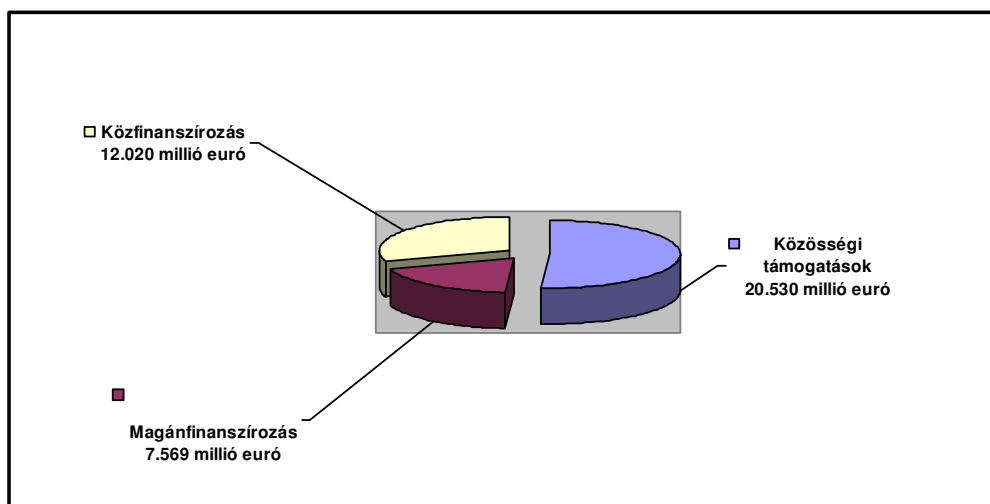
Forrás: Eurostat.<sup>50</sup>

A III. KTK közösségi támogatási főösszege a négy strukturális alap között úgy oszlott meg, hogy 65 százalékban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, 23 százalékban az Európai Szociális Alapból, 11 százalékban az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Orientációs részéből, s végül 1 százalékban a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközből érkeztek támogatások. A III. KTK rendelkezésére álló pénzügyi eszközök összesen 40.121 millió euró beruházást tettek lehetővé a nemzeti közfinanszírozás és magánfinanszírozás révén [Comissão de Gestão do QCA III, 2004]. A III. KTK teljes finanszírozási forrásainak egymáshoz viszonyított arányát mutatja be a 11. ábra.

<sup>49</sup> Az Eurostat adatok meghatározása: Egy adott ország regionális GDP-jének szórása a NUTS III régiók folyó áron mért, egy főre jutó regionális és egy főre jutó országos GDP-je abszolút különbségeinek összegeként definiálható.

<sup>50</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/extraction/retrieve/en/theme1/reg/reg\\_e0digdp?OutputDir=EJOutputDir\\_601&user=unknown&clientsessionid=578C084E34B9C81AA3C8F94BDDC73152.extraction-worker-1&OutputFile=reg\\_e0digdp.htm&OutputMode=U&NumberOfCells=24&Language=en&OutputMime=txt%2Fhtml&](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/extraction/retrieve/en/theme1/reg/reg_e0digdp?OutputDir=EJOutputDir_601&user=unknown&clientsessionid=578C084E34B9C81AA3C8F94BDDC73152.extraction-worker-1&OutputFile=reg_e0digdp.htm&OutputMode=U&NumberOfCells=24&Language=en&OutputMime=txt%2Fhtml&). Letöltés ideje: 2008. december.

## 11. ábra: A III. KTK beruházásainak finanszírozása



Forrás: III KTK.<sup>51</sup>

### 6.2.3. A III. KTK értékelése

Vitathatatlan, hogy a III. KTK által nyújtott strukturális támogatások jelentősen hozzájárultak a portugál gazdaság és társadalom fejlődéséhez. A 2007-2013-as támogatási periódus megfelelő és hatékony kialakításához azonban elengedhetetlen volt, hogy leszűrjék az elmúlt időszak tanulságait és tanuljanak a hiányosságokból. A portugál gazdaság meglehetősen nehéz helyzetét ugyanis nem kizárólag a külső tényezők vagy a nagyszámú infrastrukturális beruházás rövid távon még nem jelentkező hatásai magyarázzák, hanem számos, az előző időszakban meghozott hibás stratégiai döntés is.

A regionális politikát szabályozó általános rendelet alapján 2003-ban sor került a III. KTK félidős értékelésére, majd 2005-ben a félidős értékelés megújítására. Az értékelést végzők részletes elemzést végeztek a III. KTK és az Operatív Programok előrehaladásáról és eredményeiről. A félidős értékelés megállapította, hogy a III. KTK jóval kevésbé kedvező időszakban került végrehajtásra, mint amikor elfogadták azt. Ezért az értékelést végzőknek szükséges volt szem előtt tartani mindazokat a külső és belső tényezőket, amelyekkel a portugál gazdaságnak szembe kellett néznie. Az EU-hoz

<sup>51</sup> [http://www.qca.pt/n\\_qca/estr\\_04.asp](http://www.qca.pt/n_qca/estr_04.asp). Letöltés ideje: 2007. augusztus.



viszonyított reálkonvergencia folyamatában 2000 és 2002 között lassulás, majd megállás következett be. Ehhez társult még az a tény, hogy az egy foglalkoztatottra jutó termelékenység 2000-től kezdődően az európai átlagnál alacsonyabb mértékben növekedett. A portugál gazdaság alacsony teljesítménye összefüggésben állt a munkaerőpiac működésével és a humán erőforrás állománnyal. Az oktatási szint nagymértékben javult ugyan, viszont az iskolát korán elhagyók száma megerősítette, hogy a portugál termelési modell továbbra is az elégtelen képzettségi szinttel rendelkező munkaerőt használta fel. Változások voltak szükségesek tehát a termékspecializáció és a munkaerő összetétele terén egyaránt. Mindezek alapján az értékelések hatékonyabb megközelítést sürgettek azon strukturális tényezők irányába, amelyek elősegítik a portugál gazdaság reálkonvergenciáját [DGDR, 2003; DGDR, 2005b].

A regionális politikát szabályozó rendeletek az értékelést követően lehetőséget adtak a Közösségi Támogatási Keret és az Operatív Programok átprogramozására. A III. KTK első átprogramozására 2004-ben került sor, főként a félidős értékelés során tett javaslatok tükrében. A III. KTK félidős átprogramozásának főbb stratégiai irányvonalai közé tartozott a versenyképesség megerősítése, különös tekintettel a tudástársadalom és az információtársadalom területeire. A 2004-ben történt átprogramozás egyik legnagyobb újítása a közigazgatás modernizálását célzó Operatív Program létrehozása volt. A félidős átprogramozás a gazdasági és szociális kohézió erősítését, illetve a portugál társadalom képzettségének javítását is célozta az emberi erőforrások fejlesztése révén. A III. KTK félidős átprogramozását a Bizottság 2004 novemberében a C(2004)4588-as döntéssel hagyta jóvá. A második átprogramozás – amely elsősorban technikai jellegű volt – 2006-ban történt és a Bizottság a C(2006)5715-ös döntéssel hagyta jóvá. A második átprogramozás során felhasználásra kerültek a 2005-ben készült félidős értékelés megújításának javaslatai. A 2006-os átprogramozás továbbra is a humán erőforrás fejlesztésére és a portugálok képzettségi szintjének emelésére helyezte a hangsúlyt. Emellett a vállalkozói és innovatív beruházások ösztönzésére, valamint néhány infrastrukturális beruházás megvalósítására koncentráltak a kevésbé fejlett régiókban [Comissão de Gestão do QCA III, 2006]. Az egyes tengelyek közötti nagymértékű átcsoportosításra főként a támogatások célszerűbb és hatékonyabb felhasználása érdekében, valamint az esetleges forrásvesztés elkerülése miatt került sor.

A III. KTK tapasztalatai a 2007-2013-as programozási időszakra történő felkészülés jegyében az alábbiakban foglalhatók össze:

Az infrastruktúrához kapcsolódó támogatások felhasználásában Portugália igen jól szerepelt. A támogatások segítségével Portugália bekapcsolódott a transzeurópai hálózatokba, nagyszámban épültek autópályák, hidak és általánosságban fejlődött a közlekedési infrastruktúra. Megállapítható ugyanakkor, hogy a III. KTK túlzott hangsúlyt helyezett az infrastruktúrára (a III. KTK közkiadásainak kb. 63 százaléka ide áramlott), míg az innovációs politika nem került előtérbe, a közvetlen támogatások elsősorban a már létező vállalatokat és tevékenységeket segítették és kevésbé az új vállalkozásokat. Az emberi erőforrásokat meglehetősen általános sémák mentén fejlesztették, és a portugál vállalatok alacsony fogadókészséggel bírtak a képzett munkaerő tekintetében. A beruházások erős koncentrálása az infrastruktúrára azt eredményezte, hogy a portugál növekedési modell túlságosan függővé vált az építési szektortól. Mindez különösképpen azért hátrányos, mert a portugál gazdaság növekedési modelljének irányát éppen a strukturális konvergencia pályagörbéje mentén határozták meg, amely a több és jobb munkaerő, valamint a technológiai és innovációs tudás megteremtését jelöli meg eszközként [Observatório do QCA III, 2007].

A III. KTK felépítése és annak 20 Operatív Programja alapján a portugál gazdaság és társadalom minden egyes területére kialakítottak egy-egy Operatív Programot, amelyen keresztül támogatást nyújtottak az adott terület számára. Ez azonban magában hordozta azt a veszélyt, hogy elaprózódhatnak az Unióból érkező támogatások. A 2000-2006-os időszakban tanúi lehettünk annak, hogy a támogatásokat nem megfelelően koncentrálták az ország főbb fejlesztési problémáinak megoldása érdekében. Ez az operatív eszközök elaprózódásában, a projektek (sokszor nagyon kis projektek) nagy számában és a beavatkozási területek túlzott sokféleségében mutatkozott meg. Ennek kiküszöbölésére már a kezdetektől fogva szigorúan meg kell határozni a stratégiai prioritásokat, ami a strukturális nehézségek alapos ismeretén, valamint a közpolitikák stratégiai szerepének meghatározásán alapul. Rendkívül fontos, hogy politikai és szakmai szinten konszenzus legyen a főbb prioritásokról, célkitűzésekről, különös tekintettel a versenyképesség és a kohézió közötti egyensúlyra és kapcsolatra. Operatív szinten a programok és azok intézkedései számának csökkentésére van szükség. A stratégiai szempontok szem előtt tartása azért is fontos, mert jóllehet a támogatások átmenetileg jövedelemteremtéssel, a

szegényebb és gazdagabb régiók közötti szakadék csökkentésével és a gazdasági kohézió erősödésével járnak, hosszú távon a gyorsabb növekedés és konvergencia helyett a támogatásoktól tartósan függő gazdaságot alakíthatnak ki. Amennyiben a strukturális támogatásokkal hosszú távú változást akarunk elérni a gazdaság szerkezetében és teljesítőképességében, akkor a támogatásokat a gazdaság hosszú távú kibocsátási potenciálját növelő beruházásokra kell fordítani [Bradley et al, 1995b].

További hiányosság volt 2000 és 2006 között, hogy az egyes operatív eszközök és az azokhoz kapcsolódó projektek kiválasztási mechanizmusa alacsony hatékonyságú volt, és ebből következően a programban szereplő célkitűzések és a végrehajtott projektek bizonyos fokú inkonzisztenciája érvényesült. Ez a hiányosság a vártnál rosszabb hatékonysági szinteket vont maga után. Ezt orvosolhatja az erőteljesebb stratégiai koordináció mind politikai mind pedig technikai szinten, az egyes beavatkozási eszközök pozitív és negatív tovagyűrűző hatásainak szisztematikus tervezése, és a nagyobb koherencia. A projektek kiválasztásánál kifinomult kritériumrendszert kell létrehozni ahhoz, hogy az egyes projektek kiválasztása a stratégiai célkitűzéshez való hozzájárulásuk szerint történjen. Ezen a területen fontos továbbá a folyamatos stratégiai monitoring mechanizmusok megvalósítása is.

A III. KTK végrehajtása során nehézséget jelentett az is, hogy serkentsék az egyes magán-és közszereplők innovációs potenciálját az együttes hatékonyság javítása érdekében. Ebből a szempontból nagy szerepe van a partnerségek kialakításának, a területi alapon szerveződő kezdeményezéseknek és a hatékony szerződtetéseknek. Ez utóbbi esetében fontos, hogy a szerződéskötési folyamat ne csak az operatív forrásokra és a felelősségre korlátozódjon, hanem elsősorban az elérendő eredményre koncentráljon.

2000-2006 között nem fordítottak kellő figyelmet a közigazgatás intézményi kapacitásának kiépítésére sem, amely a stratégiai menedzsment komplex funkcióinak végrehajtásához elengedhetetlen lett volna. Ezt a hiányosságot már a támogatási periódus elején felismerték a portugál hatóságok, s ennek következményeként került kialakításra 2004-ben a Közigazgatás Operatív Program. Fontos, hogy a strukturális alapok menedzselése során szerzett tapasztalatok (többéves programozás, átláthatóság, partnerség a döntéshozásban és végrehajtás ellenőrzésben, támogatott tevékenységek

értékelése) közvetlen és közvetett hatásai felhasználásra kerüljenek a portugál adminisztrációban is.

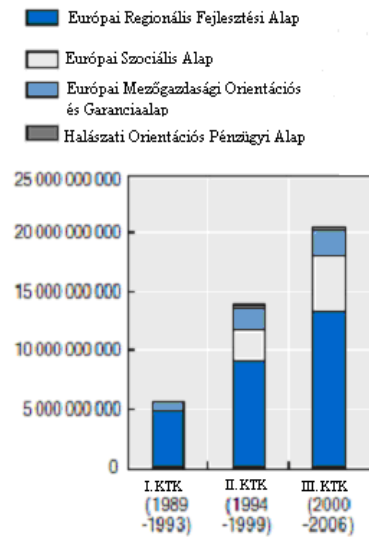
A III. KTK tervezése és végrehajtása során kevés figyelem jutott továbbá az egyes támogatott tevékenységek fenntarthatóságára, hatékonyságára. A 2000-2006-os időszakból származó egyik fontos tapasztalat volt, hogy egy beruházás kiválasztásánál ne csak a hagyományos megközelítés (a költségvetési szabályosság) legyen figyelembevételre, hanem a beruházás gyakorlati relevanciája, gazdasági és pénzügyi fenntarthatósága, és a közkiadásokra gyakorolt hatása is megfontolásra kerüljön. A III. KTK alatt a társfinanszírozás megszerzéséhez szükséges formális feltételek teljesítése sokszor nagyobb figyelmet kapott, mint magának a beruházás céljainak és eredményeinek tisztázása. A jövőben hasznosítható további tapasztalatként szolgál, hogy az eredmények produkálásához szükséges idő-tényezőt sem szabad alábecsülni. Egy adott beruházás eredménye és hatása nem mindig érződik azonnal, sokszor csak hosszú távon lehet megítélni, hogy milyen hozadékkal járt egy-egy befektetés [CSF III Observatory, 2007].

A 2000-2006-os időszak strukturális támogatásai tehát jelentős hatásuk ellenére nem jártak sikerrel a portugál gazdaság specializációjának megváltoztatásában, a termelékenység növelésében vagy a termelői szektor versenyképességének növelésében. A 2007-2013-as időszak stratégiai és operatív dokumentumainak tárgyalása és kialakítása során felhasználására kerültek ezek a tapasztalatok, amelyek segítségével Portugália remélhetőleg visszaáll majd korábbi növekedési pályájára.

### **6.3. Strukturális támogatások Portugáliában 2007-2013 között**

Az Európai Unió strukturális támogatásainak súlya jelentősen megnövekedett Portugáliában az elmúlt mintegy 20 évben (12. ábra), ennek ellenére 1999 óta az ország gazdasági növekedése az uniós átlag alatt maradt. Portugáliában 2001 óta stagnál a foglalkoztatás, és a vásárlóerő-paritáson számolt, egy főre jutó GDP is csak az EU-átlag 74,6 százaléka volt 2007-ben. Az országon belüli regionális különbségek tovább szélesedtek, enyhe divergencia érvényesült [EC, 2007].

## 12. ábra: A strukturális alapok költségvetésének alakulása 1989-2006 között



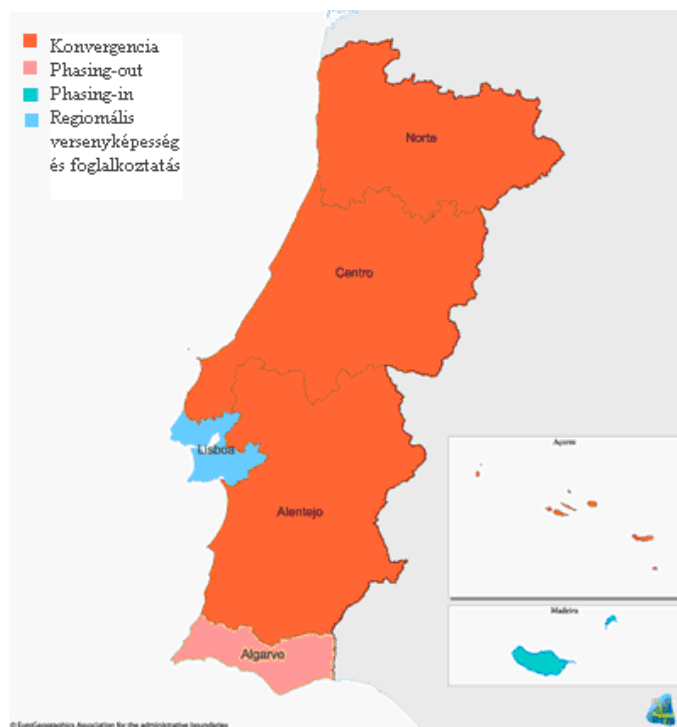
Forrás: OECD, 2008.

A strukturális alapok beavatkozásának negyedik ciklusára való felkészülés megfelelő alkalmat nyújtott Portugáliának arra, hogy az előző három Közösségi Támogatási Keret felhasználása során szerzett tapasztalatait előnyösen hasznosítsa. Ez az alkalom arra is kiváló volt, hogy felmérjék az ország és régiói előtt álló jövőbeli kihívásokat és a Nemzeti Stratégiai Referencia Kereten, valamint az Operatív Programokon keresztül válaszokat, megoldásokat kínáljanak azokra. Ezeket a programozási eszközöket – amelyek számottevő európai uniós és nemzeti forrást mobilizálnak – Portugália megvitatta az Európai Bizottsággal, és a 2007-2013-as időszakban ezek foglalták magukban az ország regionális fejlesztési prioritásait és a megvalósításukhoz kiválasztott utakat.

### 6.3.1. A jogi és pénzügyi keretek módosulása

A három új célkitűzés bevezetése alaposan átrendezte a portugál régiók besorolását. 2007 és 2013 között Portugália egyike (Spanyolország mellett) annak a két EU-tagállamnak, amely valamennyi régió típusal (konvergencia, phasing-out, regionális versenyképesség és foglalkoztatás, phasing-in) rendelkezik, és emellett mindhárom alap (ERFA, ESZA és Kohéziós Alap) támogatásából részesül (13. ábra).

### 13. ábra: A portugál régiók 2007-2013 közötti besorolása



Forrás: Európai Bizottság, Regionális Politikai Főigazgatóság.<sup>52</sup>

Portugália az európai területi együttműködési célkitűzésen belül két határon átnyúló, négy transznacionális és két interregionális együttműködésben vesz részt. Tekintettel arra, hogy az európai területi együttműködés minden esetben egyszerre több tagállam részvételét igénylő strukturális beavatkozást jelent, valamint nem kifejezetten egy tagállam fejlődésének támogatását, hanem több területi egység kooperációját irányozza elő, ennek részletes tárgyalásától a dolgozatomban eltekintettem.

Az előző időszakban Portugália viszonylag egységes képet mutatott a régiók besorolását illetően, hiszen valamennyi régió az 1. célkitűzés alá tartozott, közülük Lisszabon és Tejo völgye régió átmeneti támogatásban részesült. 2007 és 2013 között ugyanakkor Portugáliában már a célkitűzések minden típusa fellelhető. A legnagyobb jelentőségű konvergencia célkitűzés alá tartozik Norte, Centro és Alentejo régió, valamint az Azorszigetek autonóm régió. A konvergencia célkitűzés átmeneti támogatásában (*phasing-out*) részesül 2013-ig Algarve régió. A regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzéshez tartozik Lisszabon régió, s végül a regionális versenyképesség és

<sup>52</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/portugal/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/portugal/index_en.htm). Letöltés ideje: 2007. augusztus.

foglalkoztatás célkitűzés átmeneti támogatásait (*phasing-in*) élvezi Madeira autonóm régió (13. táblázat). A Kohéziós Alapból 2007-2013 között Portugália egésze részesedik.

A legfejlettebb régió, Lisszabon a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés keretében részesül támogatásban 2007-2013 között, s mivel a főváros körül húzódó területnek csak kisebb része jogosult e célkitűzés támogatásaira, a régió nevét Lisszabon és Tejo völgyéről Lisszabonra változtatták. A Lisszabon fővárostól távolabb eső, fejletlenebb területeket Centro és Alentejo régiókhoz kapcsolták. Főként ennek köszönhető, hogy az új támogatási időszakban megnövekedett a konvergencia célkitűzés alá tartozó portugál területeken élő lakosság aránya. Míg az előző időszakban ugyanis csak a lakosság 65,8 százaléka (6,87 millió lakos) élt az 1. célkitűzés által érintett régiókban, addig 2007 és 2013 között már a lakosság 71,6 százaléka (7,47 millió lakos) él a konvergencia célkitűzéshez tartozó régiókban (ideértve a phasing-out régiót, Algarve-t is) [EC, 2006a].

#### 14. táblázat: A Portugáliának nyújtott közösségi támogatások alakulása, 2007-2013<sup>53</sup>

(millió euró, 2006-os árakon)

	Konvergencia			Regionális versenyképesség és foglalkoztatás		Európai területi együttműködés	Összes
	Kohéziós Alap	Konvergencia	Statisztikai phasing-out	Phasing-in	Versenyképesség		
EU 27 teljes pénzügyi allokáció	69.578	199.322	13.955	11.409	43.556	8.723	347.410
<b>Indikatív pénzügyi allokáció Portugáliában</b>	<b>3.060</b>	<b>17.133</b>	<b>280</b>	<b>488</b>	<b>490</b>	<b>99</b>	<b>21.511</b>

Forrás: Európai Bizottság, Regionális Politikai Főigazgatóság, 2006a.

A hétéves támogatási időszak egésze alatt a kohéziós politika támogatásaiból Portugália – az NSRK-n és annak Operatív Programjain keresztül 2006-os árakon számolva –

<sup>53</sup> A kerekített számok miatt az egyes összegek esetlegesen nem egyeznek meg. A táblázat adatai különböznek a 15. táblázat adataitól, ugyanis ott az összehasonlítás kedvéért 2004-es árak vannak feltüntetve.

21.511 millió euróval részesedik. Az adicionalitás elve<sup>54</sup> értelmében Portugália az Európai Unió támogatásait további 3.900 millió euróval egészíti ki [EC, 2008]. Az egyes célkitűzések közösségi támogatásait a 14. táblázat részletezi. Portugália a kohéziós politika támogatásainak hetedik legnagyobb kedvezményezettje az EU-tagállamok körében, ugyanis csak Lengyelország, Spanyolország, Olaszország, Csehország, Németország és Magyarország előzi meg a támogatások teljes nagyságát tekintve. A 2007-2013 közötti támogatások egy főre jutó nagyságát tekintve is hetedik helyen szerepel Portugália, az előtte álló országok sorrendje azonban különbözik a fentitől, ugyanis ebben az esetben Észtország, Csehország Magyarország, Szlovákia, Málta és Szlovénia előzi meg.

**15. táblázat: A III. KTK és az NSRK támogatásainak összehasonlítása<sup>55</sup>**  
(millió euró, 2004-es árakon)

Támogatások 2000-2006 között		Támogatások 2007-2013 között	
Kohéziós Alap	3.388	Kohéziós Alap	2.715
1. célkitűzés	15.634	Konvergencia	15.202
		Statisztikai phasing-out	253
Phasing-out	2.817	Phasing-in	406
2. célkitűzés		Regionális versenyképesség és foglalkoztatás	435
3. célkitűzés			
Közösségi Kezdeményezések	657	Európai területi együttműködés	88
<b>Összes</b>	<b>22.496</b>	<b>Összes</b>	<b>19.099</b>

Forrás: Európai Bizottság, Regionális Politikai Főigazgatóság, 2006a.

Az előző és a jelenlegi időszakban Portugáliának nyújtott támogatásokat a 15. táblázat hasonlítja össze. A táblázatból jól látható, hogy Portugália 2007-2013 között kicsivel kevesebb támogatást kap, mint 2000-2006 között. Ennek oka egyfelől az ország fejlettségi szintjének emelkedése részben a strukturális alapok támogatásai következtében, másfelől a 12 új tagállam csatlakozásával Portugália előrébb került a

<sup>54</sup> Az adicionalitás elve azt feltételezi, hogy a strukturális alapok támogatásai nem helyettesíthetik a tagállamok strukturális közkiadásait. 2007-2013 között az adicionalitás elvéhez kapcsolódóan egy pénzügyi korrekciós mechanizmust vezettek be, amely az elv be nem tartása esetében lép életbe.

<sup>55</sup> Az összehasonlításokat kellő elővigyázatossággal kell végezni tekintettel a két időszak közötti regionális jogosultságok, valamint a célkitűzések számának és természetének változására. A táblázatban szereplő értékek a 2004-es árakhoz vannak korrigálva. A számok egyik időszakban sem tartalmazzák a vidékfejlesztés és a halászat támogatási összegeit.



legfejlettebb országok és régiók listáján, s a támogatások is az arra jobban rászoruló fejletlenebb új tagállamokra koncentrálnak.

### **6.3.2. A Nemzeti Stratégiai Referencia Keret kialakítása és tartalma**

Az Európai Bizottság és a portugál hatóságok közötti tárgyalások eredményeképpen Portugália Nemzeti Stratégiai Referencia Kerete hivatalosan 2007. február 1-jén érkezett meg a Bizottsághoz, majd – további tárgyalási fordulót követően – a végleges verziót a Bizottság a C(2007)3165 számú döntésével, 2007. június 28-án fogadta el. A portugál NSRK nagymértékben épít az előző támogatási időszakban szerzett tapasztalatokra és tanulságokra. A 2007-2013-as időszak stratégiai és programozási dokumentumainak tárgyalása során nagy hangsúlyt fektettek a társfinanszírozott beavatkozások koncentrálására és szelektivitására, a portugál gazdaság specializációjának javítására, a humán erőforrás fejlesztésére, valamint a kiegyensúlyozott regionális fejlődésre, különös tekintettel a konvergencia célkitűzés alá tartozó (Norte, Centro, Alentejo, Algarve) és az ultra-periférikus régiókra (Madeira és Azori-szigetek autonóm régiók). A portugál NSRK legfőbb prioritásai Portugália gazdasági versenyképességének növelése és az emberi erőforrások fejlesztése. Az NSRK az alábbi öt stratégiai prioritás köré építi fel a közösségi támogatásokat [CSF III Observatory, 2007]:

1. A portugálok képességeinek fejlesztése;
2. A fenntartható növekedés elősegítése;
3. A szociális kohézió garantálása;
4. A területi és városi fejlődés biztosítása;
5. A kormányzás hatékonyságának javítása.

A kohéziós politika reformjának egyik nagy eredménye, hogy a közösségi politikák közül az Európai Unió kohéziós politikája vált a lisszaboni stratégia egyik fő képviselőjévé és közvetítőjévé, azaz az Unió növekedési és munkahely-teremtési céljainak megvalósítójává. A Közöségi Stratégiai Iránymutatásoknak megfelelően a Nemzeti Stratégiai Referencia Keret biztosítja, hogy a támogatásokat a lisszaboni stratégia céljainak figyelembevételével használják fel.

Portugália a strukturális alapok és a Kohéziós Alap támogatásainak jelentős részét szánja a 2005-ben megújult lisszaboni stratégia prioritásainak megvalósítására. A portugál NSRK a lisszaboni célkitűzés alá tartozó kiadási kategóriákra költi a konvergencia célkitűzéshez tartozó támogatások 60 százalékát és a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzéshez tartozó támogatások 75 százalékát [European Commission Regional Policy, 2008]. A portugál Nemzeti Reform Program néhány különleges prioritását is beleszámolva a Portugáliának nyújtott strukturális támogatások 82 százaléka járul hozzá a lisszaboni stratégia céljainak megvalósításához. Továbbá az egyes Operatív Programok is prioritásnak tekintik a lisszaboni stratégia céljait a támogatások felhasználásánál.

### **6.3.3. Operatív Programok 2007-2013**

A kohéziós politika reformját jellemző egyszerűsítés és koncentráció jegyében a portugál hatóságok is egyszerűsítették a közösségi strukturális beavatkozások rendszerét. Az előző időszak III. Közösségi Támogatási Keretének 20 Operatív Programja helyett Portugáliában 2007 és 2013 között az NSRK prioritásainak megvalósulását 14 Operatív Program szolgálja, amelyek a strukturális alapokon túl a Kohéziós Alap támogatásait is magukban foglalják (*16. táblázat*). A konvergencia, valamint a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés alá tartozó 14 OP közül 3 horizontális-tematikus program, 9 regionális (ebből 7 ERFA és 2 ESZA), további 2 program pedig a technikai segítségnyújtáshoz kapcsolódik. A 14 Operatív Program közül 10 finanszírozásában az ERFA, 4 OP esetében pedig az ESZA vesz részt. A Kohéziós Alap egyetlen portugál OP-n keresztül (Területi értéknövelés OP) nyújt támogatást az ERFA mellett. Portugáliában 4 program tekintetében az a kivételes helyzet állt elő, hogy több alapból vagy több célkitűzésen keresztül is részesedhetnek támogatásban. Ilyen a Területi értéknövelés OP, amelyben az ERFA és a Kohéziós Alap is nyújt támogatást; a Humánpotenciál OP, illetve a két technikai segítségnyújtás OP pedig egyszerre több célkitűzésen keresztül is részesül támogatásban [Czuriga, 2008].

**16. táblázat: Operatív Programok Portugáliában 2007-2013 között**

euró

Operatív Program	Pénzügyi eszköz	Célkitűzés		
		Konvergencia	Regionális versenyképesség és foglalkoztatás	Európai területi együttműködés
Területi értéknövelés OP	ERFA + Kohéziós Alap	4.658.544.223	-	
Versenyképességi tényezők OP	ERFA	3.103.789.011	-	
Norte OP	ERFA	2.711.645.133	-	
Centro OP	ERFA	1.701.633.124	-	
Alentejo OP	ERFA	868.933.978	-	
Azori-szigetek OP	ERFA	966.349.049	-	
Algarve OP	ERFA	174.952.016	-	
Madeira OP	ERFA	-	320.549.004	
Lisszabon OP	ERFA	-	306.689.171	
Technikai segítségnyújtás	ERFA	81.965.013	4.122.925	
Humánpotenciál OP	ESZA	5.937.268.829	180.119.036	
Madeira OP	ESZA	-	125.000.000	
Azori-szigetek OP	ESZA	190.000.000	-	
Technikai segítségnyújtás	ESZA	77.578.599	2.421.401	
<b>Összes</b>		<b>20.472.658.975</b>	<b>938.901.537</b>	
	ERFA	-	-	<b>98.997.543</b>
<b>Összes NSRK</b>		<b>21.510.558.055</b>		

Forrás: European Commission Regional Policy, 2008.

Az OP-k száma miatt változott, hogy az NSRK szakított a korábbi ágazati megközelítéssel<sup>56</sup> és a koncentráció elvének megfelelően csak három tematikus OP-t alakított ki, amelyek kombinálják az egyes ágazati politikákat. Tanulva az előző időszak tapasztalataiból, a három tematikus program Portugália leginkább fejlesztésre szoruló területeire koncentrál, nevezetesen az emberi erőforrások fejlesztésére, a gazdaság versenyképességének növelésére, és a területi kohézió erősítésére. A 14 Operatív

<sup>56</sup> A III. KTK idején 12 ágazati OP létezett.

Program közül a legtöbb forrással rendelkező Humánpotenciál OP célja a portugál népesség képzettsége terén meglévő strukturális deficit leküzdése, a tudomány és az innováció támogatása, a közigazgatás modernizálása, a minőségi foglalkoztatás ösztönzése és a munkahelyteremtés, valamint az esélyegyenlőség támogatása. A második legtöbb pénzügyi forrással a Területi értéknövelés Operatív Program rendelkezik, amely az ország nemzetközi kapcsolódásainak erősítését, a környezet védelmét és értékének növelését, a várospolitikai fejlesztését, valamint a területi és szociális kohéziót szolgáló hálózatok, infrastruktúrák és létesítmények kialakítását tűzte ki célul. A harmadik legnagyobb pénzügyi forrása a Versenyképességi tényezők OP-nak van, amely ösztönzőket kínál az innovációhoz, a tudományos és technológiai fejlődéshez, valamint a vállalatok modernizálásához és nemzetköziesítéséhez, támogatást nyújt az információs-és tudás társadalom kiépítéséhez, az adminisztratív közkiadások csökkentéséhez, valamint a közintézmények hatékonyságának javításához.

#### **6.3.4. A 2007-2013 közötti támogatások várható hatása**

Portugália a stratégiai prioritásokkal összefüggésben számos célt és hozzájuk kapcsolódó indikátort határozott meg a kohéziós politika 2007 és 2013 közötti hatásának mérésére. A portugál hatóságok számára az egyik legnagyobb kihívást az oktatási szektor jelenti, ahol például az egyik célkitűzés az, hogy 2009-re 18 éves korig valamennyi fiatal részt vegyen az oktatási rendszerben. További célkitűzés ezen a területen, hogy 50 százalékkal bővítsék a középiskolai szintű szakképzések, szakmai továbbképzések körét annak érdekében, hogy csökkentsék az iskolát elhagyók nagyon magas számát (2005-ben 38 százalék volt). A 2007 és 2013 közötti strukturális intézkedésektől azt várják továbbá, hogy a kutatásba és a technológiába fektetett magán- és közberuházások a GDP 0,8 százalékaról a GDP 1 százalékára emelkedjenek 2010-re.

A kohéziós politika támogatásainak 2007 és 2013 közötti hatását az Európai Bizottság a gazdasági és szociális kohézióról szóló negyedik jelentésében mutatta be a HERMIN modell segítségével. Ennek alapján a kohéziós politika hatására 2015-re Portugáliában 3,1 százalékos GDP-növekedési többlet várható. Az új tagállamokhoz képest ez némileg alacsonyabb növekedés, ugyanis az új tagországok legtöbbszörben – köztük

Magyarországon<sup>57</sup> is – a támogatások várhatóan 5-10 százalék közötti növekedési többletet eredményeznek a támogatások nélküli növekedési pályához képest. Összességében 2 millió új munkahely teremtésére számítanak 2015-re az Európai Unióban a kohéziós politika hatására, amelyből Portugáliában előreláthatóan mintegy 270.000 új munkahely jönne létre, ez a munkahelyek számának 2,1 százalékos növekedését jelentené [EC, Economic and Financial Affairs, 2007]. A jövő kihívásai között szerepel tehát az Európai Unió által nyújtott strukturális támogatások eredményes felhasználása annak érdekében, hogy Portugália gazdasága visszanyerje korábbi dinamizmusát és felzárkózzon az európai átlaghoz. Az Európai Unió kohéziós politikája lehetőséget és eszközöket nyújt mindennek megvalósításához. Az eredmények nagyrészt azon múlnak majd, hogy mennyiben sikerül leküzdeni az előző időszak hiányosságait és hogyan használja fel Portugália a rendelkezésre álló forrásokat a stratégiai célok érdekében.

---

<sup>57</sup> Magyarországon a kohéziós politika hatására 2015-re 5,4 százalékos GDP-növekedési többlet várható.

## 7. A STRUKTURÁLIS TÁMOGATÁSOK EREDMÉNYEI, KONVERGENCIA ÉS DIVERGENCIA PORTUGÁLIÁBAN

### 7.1. Portugália fejlődése az Európai Unióhoz képest

A kohéziós politika megvalósításának két fő pillére – a tagállamok közötti és a tagállamokon belüli, azaz regionális kohézió – szorosan összefügg egymással. Annak érdekében tehát, hogy a dolgozat témáit jelentő strukturális támogatások hatását, illetve a régiók közötti konvergencia és divergencia kérdését összefüggésükben tudjuk elemezni, azt is meg kellett vizsgálni, hogy az országos fejlődési pálya hogyan alakult az Európai Unióhoz képest. Megállapítható, hogy Portugália jelenleg is gazdasági nehézségekkel küzd, és ez nyilvánvalóan végiggyűrűzik az ország valamennyi szegmensén. Az ország költségvetési hiánya magas (2006-ban 3,9 százalék volt), a növekedés alacsony (2006-ban 1,3 százalék volt), az egy főre jutó GDP visszaesett az eurózónához való csatlakozás előtti szintre (2006-ban az EU-27 átlagához képest 74,4 százalék), a munkanélküliség magas (7,7 százalék 2006-ban), amelyhez a termelékenység alacsony szintje is párosul [OECD, 2008].

Ennek a helyzetnek a kialakulásához több folyamat vezetett. 1986-tól kezdődően Portugália az egy főre jutó GDP, valamint a GDP növekedése alapján konvergált az európai uniós átlaghoz [Pita Barros – Garoupa, 1996; Éltető – Demendy, 2002]. A portugál egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson mérve az I. KTK időszaka alatt 6 százalékpontot konvergált a közösségi átlaghoz (17. táblázat). A regionális támogatások által kitűzött egyik cél 1988 és 1993 között tehát megvalósult, vagyis reálkonvergencia alakult ki Portugália és az Európai Unió gazdasági szintjei között [Observatório do QCA, 1995].

#### 17. táblázat: Reálkonvergencia Portugália és az EU között

vásárló-erőparitáson számolt, egy főre jutó GDP, százalékban.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Portugália	58,4	59,2	59,7	62,6	64,7	64,3
EU-12	100	100	100	100	100	100

Forrás: Observatório do QCA, 1995.

A csatlakozás utáni években Portugália GDP-jének növekedése jelentősen meghaladta az Európai Közösségek GDP-jének növekedését. Az ország gyorsan integrálódott az Európai Közösségek klubjába, ugyanakkor – a többi kohéziós ország példájához hasonlóan – kisebb gazdasági visszaesés, stagnálás következett be az országban [Cardoso, 2005]. A portugál GDP növekedése a kilencvenes évek elején esett vissza némileg a közösségi GDP növekedési szintje alá, majd 1996-tól fogva ismét a közösségi átlag feletti növekedést produkálta [Éltető – Demendy, 2002]. A GDP-növekedés ugyanakkor jelentős területi különbségeket mutatott 1994 és 1999 között. A második programozási periódus alatt a GDP éves átlagnövekedése 3,1 százalék volt, ehhez képest Madeira, Centro, Alentejo és Norte régiók 6-8 százalékos növekedést értek el, míg a többi régió csak 0,5-2 százalék közötti növekedési rátát produkált [Horváth, 2003b].

A 2000-2001-ig tartó fellendülés időszakát, ismét recesszió követte. Ez utóbbi szempontjából mérföldkőnek tekinthető az euró bevezetése. Az euró bevezetésére való felkészülés számos kedvező körülményt teremtett a portugál gazdaságban. A maastrichti kritériumok teljesítésével csökkent az infláció és a nominális kamatláb, valamint a költségvetési deficit is a GDP 7,7 százalékáról 2,7 százalékra csökkent az 1993-1999 közötti időszakban. Portugália gyorsan konvergált az európai átlaghoz, az EU-15 egy főre jutó GDP-jének 68,6 százalékáról 73,5 százalékára javította a saját átlagát 1995 és 1999 között [Abreu, 2006]. Az euró bevezetésének ténye olyan várakozásokat idézett elő, hogy az eurózónában való részvétellel gyorsabb konvergencia és magasabb növekedés várható majd Portugáliában.

Már a nyolcvanas évek végén elkezdődött a pénzügyi szektor liberalizációja és privatizációja, növekedett a beruházási kedv. A munkaerőpiac működésével kapcsolatos deregulációs intézkedések további fontos részét képezték a strukturális reformoknak [Kengyel, 2004a]. Az euró bevezetésének közeledése még kedvezőbb pénzügyi lehetőségeket teremtett [EC, Economic and Financial Affairs, 2007]. Mindennek eredményeképpen csökkentek a háztartások megtakarításai, növekedtek a befektetések, s ezzel együtt az expanzív fiskális politika növelte az elsődleges deficitet. Jelentősen csökkent a munkanélküliség és növekedett a kibocsátás, a nominális bérnövekedés (különösen a közigazgatásban) ugyanakkor jóval meghaladta a munkaerő termelékenységének növekedését, az euróövezet valamennyi országánál magasabb

egységnyi munkaerőköltség növekedést eredményezve. A nemzetközi versenyképesség csökkenése és a magas kibocsátás-növekedés a folyó fizetési mérleg hiányának jelentős növekedését okozta, amelyet részben azzal magyaráztak, hogy ez az eurózónához való csatlakozás „jóindulatú” velejárója [Blanchard – Giavazzi, 2002]. A fellendülést alapvetően a kamatráta gyors esése és a kedvező hitellehetőségek, valamint a magánszféra költekezése ösztönözte [Cardoso, 2005]. A fellendülés folyamatához hozzájárult továbbá az is, hogy a kilencvenes évek második felében Európában is fellendülés volt, amely az ezredfordulót követően megfordult, majd jelentős visszaesés következett be. Az Európai Unió GDP-jének átlagos növekedése a kilencvenes évek végére jellemző 2,8 százalékról 1,4 százalékra esett vissza az ezredforduló után. Portugália kis és nyitott gazdaság lévén pedig jobban ki van téve a gazdasági ciklusoknak, ezért az európai átlagtól való divergencia is jobban jelentkezik itt, mint más EU-tagállamokban.

**18. táblázat: Egy főre jutó GDP Portugáliában az EU-27 százalékában, 1999-2008**  
vásárlóerő-paritáson számolva, százalékban.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 <sup>e</sup>
<b>EU-27</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>EU-25</b>	105,0	105,0	104,8	104,6	104,4	104,2	104,1	103,9	103,8	103,7
<b>EU-15</b>	115,3	115,2	114,8	114,2	113,7	113,1	112,7	112,1	111,6	110,9
<b>Portugália</b>	78,5	78,2	77,5	77,2	76,9	74,7	75,3	74,4	74,6	73,2

Forrás: Eurostat,<sup>58</sup> (e)=előrejelzés.

**19. táblázat: Portugália GDP-jének növekedése 1999-2009 között**  
százalékos változás az előző évhez viszonyítva

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 <sup>e</sup>	2009 <sup>e</sup>
<b>EU-27</b>	3	3,9	2	1,2	1,3	2,5	1,9	3,1	2,9	2,0	1,8
<b>EU-25</b>	3	3,9	2	1,2	1,3	2,5	1,9	3,1	2,9	1,9	1,7
<b>EU-15</b>	3	3,9	1,9	1,1	1,2	2,3	1,8	2,9	2,7	1,7	1,5
<b>Portugália</b>	3,8	3,9	2	0,8	-0,8	1,5	0,9	1,3	1,8	1,7	1,6

Forrás: Eurostat,<sup>59</sup> (e)=előrejelzés.

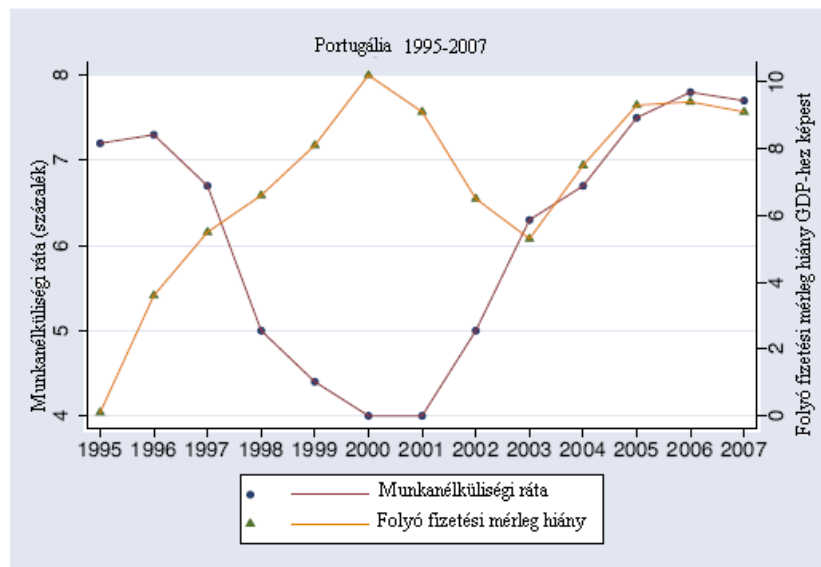
<sup>58</sup> [www.ec.europa.eu/eurostat](http://www.ec.europa.eu/eurostat). Letöltés ideje: 2008. december.

<sup>59</sup> [www.ec.europa.eu/eurostat](http://www.ec.europa.eu/eurostat). Letöltés ideje: 2008. december.



Az ezredfordulót követő globális lassulás miatt Portugália számára kemény gazdasági kiigazítási folyamat következett az adósság szintek és a külső deficit kiegyenlítése érdekében. Az eurózónához való csatlakozást követően kiderült ugyanis, hogy a várakozások túlságosan optimistának bizonyultak. 2001-től kezdődően a portugál fellendülés lelassult és recesszióba hajlott (18. és 19. táblázat), s az euró bevezetésével a beruházási hajlam is véget ért. A háztartások eladósodottságuk miatt inkább megtakarítottak, és ennek ellensúlyozására a kormány tovább folytatta expanzív fiskális politikáját. Az egységnyi munkaerő költségének növekedése, a gazdasági aktivitás elmozdulása a kereskedelmi szektortól a nem-kereskedelmi szektorok (építés, szolgáltatások) felé, valamint az export alacsony technológiájú árukból való összetétele tovább rontotta Portugália nemzetközi versenyképességét. A versenyképesség alakulását az is nagyban befolyásolta, hogy a közvetlen külföldi befektetések számára a kilencvenes évek közepéig vonzónak tartott Portugália a kilencvenes évek végére elvesztette vonzerejét az akkoriban csatlakozásra váró közép-kelet európai országok mellett [EC, Economic and Financial Affairs, 2007]. A munkanélküliség tovább emelkedett, az infláció az uniós átlag fölé nőtt, és az import növekedése is magas külső deficitet és eladósodást generált (14. ábra).

**14. ábra: A munkanélküliség és a folyó fizetési mérleg hiánya Portugáliában<sup>60</sup>**



Forrás: OECD Economic Outlook, 2006.

<sup>60</sup> A 2006-os és 2007-es értékek az OECD előrejelzései.

Tovább rontotta a helyzetet, hogy a gazdaság néhány szektora (pl. textilipar és cipőipar) nem készült fel eléggé a régóta bejelentett világgazdasági kereskedelmi liberalizációra és jelentős veszteségeket szenvedett. 2001-2002-től kezdve Portugália túlzott deficittel rendelkezett, ezért az Európai Unió Stabilitási és Növekedési Paktumán belül rögzített túlzott deficit eljárást először 2002-ben, majd 2005-ben elindították Portugália ellen. 2006 végére az államadósság GDP-hez viszonyított aránya elérte a 68 százalékot, a folyó fizetési mérleg hiánya pedig a 9,6 százalékot [Blanchard, 2007]. Részben ezeknek a folyamatoknak a következményeként a külső egyensúly az 1995-ben tapasztalt egyensúlyi értékről 2000-re 9 százalékos deficitbe hajlott, amely a külső adósságok gyors felhalmozódásához vezetett [EC, 2004]. Problémát jelentett az is, hogy a kamatlábak gyors eséséből adódó keresletet tovább erősítette a költségvetési politika. A potenciális kibocsátás-növekedést, a kereslet fellendülését és az azzal járó valószínűsíthető hitelbővülést ugyanis prudens fiskális politikának kellett volna kísérnie, ehelyett a túlságosan optimista kilátások miatt Portugáliában az expanzív fiskális politika volt jellemző. A kereslet növekedése nyomán fel kellett volna gyorsítani a strukturális reformokat, annak érdekében, hogy a magánszféra megfelelően tudjon reagálni a kereslet növekedésére. A megerősödő keresletet azonban Portugáliában nem követte párhuzamosan a potenciális kínálat növekedése, főként a termelékenység növekedését segítő reformok elmaradása miatt [Blanchard, 2007]. A potenciális kibocsátás növelését szolgáló strukturális reformok is elégtelenek voltak a kilencvenes évek vége felé Portugáliában. A strukturális reformok terén pedig elsősorban feladat lett volna az emberi erőforrások fejlesztése, ugyanis az oktatási rendszer hiányosságai és az iskolát korán elhagyók száma kiemelkedő volt európai összehasonlításban. Portugália oktatásra szánt jelentős kiadásai ellenére a források elköltését jelző indikátorok alacsony hatékonyságú forrásfelhasználásra utaltak: 2002-ben a 18 és 24 év közötti korosztály 45,5 százaléka hagyta ott az iskolát maximum a középiskola felének elvégzésével és nem vett részt további képzésben vagy oktatásban. A 25 és 64 év közötti portugálok esetében pedig ötből egy végezte el a középiskolát vagy magasabb oktatási intézményt, amely az európai uniós arányokat tekintve három az ötből [Observatório do QCA III, 2007]. Néhány infrastrukturális beruházás ellenére nem történt elegendő előrelépés a termék és szolgáltatás liberalizáció terén, az egészségügyben, a közigazgatásban, az oktatásban, a társadalombiztosítás és a jogrendszer terén sem. A termelékenység javítása nagymértékben a strukturális intézkedéseken múlik, ideértve a termék-és munkaerőpiaci változtatásokat, valamint az

emberi és fizikai tőkébe való befektetések minőségi javítását is. Ehhez feltétlenül szükséges az államháztartási hiány és az államadósság GDP-hez viszonyított magas arányának csökkentése, a fiskális konszolidáció, a kormányzati kiadások hatékonyságának javítása, valamint a közberuházások gondos kiválasztása a lisszaboni stratégia és a Nemzeti Stratégiai Referencia Keret alapján [EC, 2007a]. Bár számos intézkedés történt a deficit csökkentésére, ezek nagyrészt egyszeri intézkedések voltak. Megállapítható, hogy a nominális konvergencia, azaz például az árak tekintetében Portugália jobban konvergált az európai átlaghoz, mint a reálkonvergencia, azaz például a bérek és a termelékenység színvonala tekintetében [Observatório do QCA III, 2005]. Az Európai Unióhoz történő konvergencia kialakulásában nagy szerepet játszott a munkaerőpiac rugalmassága, mivel a konvergencia főként a foglalkoztatási ráta növekedésének volt köszönhető. Az ezredfordulókor a munkanélküliség nagyon alacsony, mindössze 4 százalék volt, amely valójában majdnem teljes foglalkoztatási rátát jelentett. Az ország termelékenysége ugyanakkor az 1986-ban mért eleve alacsony 40 százalékos értékről 2000-re csak 2 százalékot emelkedett. A munkaerőpiac rugalmasságán alapuló konvergencia azonban nem valószínű, hogy folytatódik a teljes foglalkoztatás elérésével [Pontes, 2000].

Végeredményben Portugália 2000-2001-ig a legtöbb mutatóját tekintve konvergált az európai uniós átlaghoz, de az ezredfordulót követően a tendencia megfordult és a mutatók divergálni kezdtek az európai uniós átlagtól. Összességében a portugál gazdaság az első három KTK időszaka alatt progresszív módon veszített az Európai Unióhoz viszonyított konvergenciájának sebességéből. Ez tükröződik az ország relatív helyzetének leértékelődésén is, amely a kohéziós országokkal szemben erős divergenciában manifesztálódik, az új EU-tagállamokkal szemben pedig a fejlettségbeli távolság erőteljes csökkenésében mutatkozik meg [Observatório do QCA III, 2005].

## **7.2. A regionális politika hatásának mérése makroökonómiai modellekkel**

### ***A HERMIN modell eredményei***

Az alábbiakban a II. KTK időszaka alatt Portugáliába érkezett strukturális támogatások eredményeit mutatom be a HERMIN modell ex-post értékelése segítségével. Az 1994-

1999-es időszak ex-post értékelése az 1993-as évet veszi bázisnak és egészen 2010-ig kivetíti az eredményeket. Az 1994-1999 közötti támogatások hatásának objektív megítélése kedvéért a modell eltekint az 1989-1993-as időszak során nyújtott strukturális támogatások, valamint a 2000-2006-os támogatási időszak hatásaitól. Szükséges hangsúlyozni ugyanakkor, hogy a számítás csak a strukturális támogatások közkiadás jellegű részeit mutatja, azaz az EU támogatást és a portugál társfinanszírozás közkiadások részét. Mivel tehát a hazai magánszféra társfinanszírozását nem veszik figyelembe a számítás során, a strukturális alapok hatása alacsonyabb szintet képviselhet, mint a valóságban, hiszen a magánszféra társfinanszírozásának nem minden elemét tartalmazza a közfinanszírozás multiplikátor hatása a modellben. A számítás során ezeket az adatokat hasonlítják össze azzal az esettel, mintha nem lettek volna strukturális támogatások. A két eset különbsége jelenti a strukturális alapok hatását. Az összehasonlítás kedvéért Portugália mellett Írország, Görögország és Spanyolország adatait is feltüntettem a 20. táblázatban.

**20. táblázat: A strukturális alapok támogatásai a GDP százalékában, 1993-1999**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Portugália</b>	0	3,17	3,03	3,00	2,95	2,96	3,00
<b>Írország</b>	0	1,68	1,75	1,67	1,56	1,50	1,39
<b>Görögország</b>	0	3,19	3,05	2,99	2,89	2,90	2,95
<b>Spanyolország</b>	0	1,16	1,15	1,17	1,19	1,22	1,24

Forrás: Bradley et al, 2004b.

A fenti táblázatból jól látszik, hogy a 6 év átlagában a négy kohéziós ország közül Portugáliában a legnagyobb – évi átlag 3 százalék – a strukturális alapok támogatási összegének a GDP-hez viszonyított aránya. Portugáliához hasonlóan magas arányokkal rendelkezik Görögország is, ezt követi Írország, s végül Spanyolországban<sup>61</sup> a legalacsonyabb ez az arány, évente átlagosan a GDP 1,2 százaléka.

A 21. táblázat azt mutatja, hogy az adott évben a GDP hány százaléka tulajdonítható a strukturális alapok hatásának. A HERMIN modell alapján a strukturális alapok 1994 és

<sup>61</sup> Spanyolországban csak bizonyos régiók tartoztak az első célkitűzés alá ebben az időszakban, de a HERMIN modell az egész gazdaságra számítja az értékeket és ezért Spanyolországot az első célkitűzés alá tartozó országgént kezeli.

1999 között nyújtott támogatásainak GDP-re gyakorolt hatása Portugáliában a támogatási időszak 6 évének átlagában 3,4 százalék volt. A támogatások hatása évről évre növekedett, a támogatási időszak végén volt a legnagyobb: 4,66 százalék, majd a támogatási időszak után csökkent, de még pozitív hatást mutatott. A négy országhoz képest Portugáliában volt a legmagasabb a strukturális alapok GDP-re gyakorolt hatása. A többi országgal való összehasonlításakor figyelembe kell vennünk azonban a támogatások GDP-hez viszonyított nagyságát is, amely az országok fejlettségének emelkedése tükrében csökken.

**21. táblázat: A strukturális alapok hatása a GDP-re 1993-2010 között**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2005	2010
<b>Portugália</b>	0	2,72	2,78	2,87	3,30	4,04	4,66	2,20	2,40	2,06
<b>Írország</b>	0	1,61	2,02	2,17	2,34	2,76	2,83	1,56	1,20	1,00
<b>Görögország</b>	0	2,01	1,94	1,95	1,90	2,03	2,16	0,44	0,71	0,66
<b>Spanyolország</b>	0	1,10	1,18	1,25	1,32	1,39	1,39	0,18	0,63	0,58

Forrás: Bradley et al, 2004b.

### *A QUEST modell eredményei*

A QUEST II modell segítségével a 2007-2013 közötti időszak támogatásainak GDP-hez viszonyított arányát és a támogatások GDP-re gyakorolt hatását mutatom be ex-ante értékelés szerint. Az összehasonlítás kedvéért Portugália mellett Magyarországot is feltüntettem a 22. és 23. táblázatokban, hiszen a 2007-2013 közötti időszak egészében már hazánk is teljes jogú részese a strukturális alapok támogatásainak.

**22. táblázat: A strukturális alapok támogatásai a GDP százalékában, 2007-2020**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
<b>Portugália</b>	0,33	0,79	0,99	0,98	0,99	0,88	0,81	1,03	0,97	0,00
<b>Magyarország</b>	0,87	2,03	2,50	2,44	2,41	2,13	1,93	2,42	2,42	0,00

Forrás: In't Veld, 2007.

A QUEST II modell ex-ante értékelése alapján a 2007-2013 közötti támogatási időszak éves átlagában a strukturális támogatások aránya a portugál GDP-ből 0,86 százalékot

tesz ki. Magyarország esetében ugyanezen időszak során a támogatások aránya magasabb a portugál értéknél, éves átlagban 2,13 százalék.

**23. táblázat: A strukturális alapok hatása a GDP-re 2007-2020 között**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
<b>Portugália</b>	1,30	1,05	0,74	0,58	0,63	0,72	0,90	1,45	1,80	2,02
<b>Magyarország</b>	0,37	1,03	1,76	2,30	2,90	3,37	3,97	5,14	5,99	4,52

Forrás: In't Veld, 2007.

A strukturális alapok hatása a QUEST II modell sajátosságainak megfelelően a támogatási időszak után is folytatódik (23. táblázat). A strukturális alapok GDP-re gyakorolt hatása Portugáliában a 2007 és 2013 közötti időszak éves átlagában számolva 0,85 százalék, amely azonban a támogatási időszak után növekvő ütemben emelkedik, 2020-ra egészen 2 százalékig. Magyarországon a hétéves átlagban már magasabb a támogatások GDP-re gyakorolt hatása: 2,24 százalék, amely a támogatási időszakot követően egészen 5 százalék fölé emelkedik.

A 22. és 23. táblázatból látható, hogy a 2007-2013-as ciklus első pár évében (Portugália esetén a 2007-es és a 2008-as évet leszámítva 2012-ig, Magyarország esetén 2010-ig) a támogatások GDP-re gyakorolt hatása alacsonyabb, mint a támogatások részaránya a gazdaságban. Csak a programozási időszak második felében emelik meg a kínálat oldali hatások a GDP szintjét a programok közvetlen keresleti hatásának szintje fölé. Ez a QUEST II modell sajátosságaiból adódó rövid távú kiszorító hatásnak tulajdonítható [In't Veld, 2007].

***A QUEST és a HERMIN modellek eredményei ex-ante értékelés szerint***

A HERMIN és a QUEST II modellek szimulációi különböző eredményeket adnak. A QUEST II modell racionális várakozásokra alapozza a mérést, továbbá abból indul ki, hogy a reálkamatláb és reálárfolyam ráták endogén módon meghatározottak. A HERMIN modellben ugyanakkor a várakozások visszafelé tekintőek, és itt a kiszorító hatás mellett fellép az ún. multiplikátor hatás is, jelentősebb kereslet-oldali hatást eredményezve ezáltal. A II. KTK ex-ante értékelése mindkét modell esetében GDP-

növekedést vetített előre, a HERMIN modell azonban jóval nagyobb hatást tulajdonított a regionális támogatásoknak, mint a QUEST II modell (24. táblázat).

**24. táblázat: A II. KTK hatása a GDP-re a II. KTK nélkül számított alapeset százalékában, 1994 -1999**

	Az időszak végén számított többlet GDP a II. KTK nélkül számított alapeset százalékában	
	HERMIN	QUEST II
Portugália	9,2	2,3

Forrás: Tondl, 2004.

A III. KTK makrogazdasági hatásának ex-ante értékelését a HERMIN és a QUEST II makroökonómiai modellek szimulációival elvégezve szintén különböző eredményeket kapunk, amely tehát a modellek eltérő alapfeltételezéseiből adódik. Mindkét modell azzal a feltételezéssel számolt, hogy a támogatások 2006 után megszűnnek.

**25. táblázat: A III. KTK hatása a GDP-re a III. KTK nélkül számított alapeset százalékában, 2000-2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>HERMIN</b>	6,37	6,09	5,98	5,92	6,03	6,36	6,01	2,00	1,90	1,82
<b>QUEST II</b>	0,78	0,74	0,80	1,07	1,43	1,78	2,04	1,80	2,16	2,21

Forrás: Comissão de Gestão do QCA III, 2000.

A HERMIN modell szimulációja alapján a III. KTK reál GDP-re gyakorolt hatása átlagosan 6 százalék volt a hétéves programozási periódus során, azt követően pedig a támogatások megszűnését feltételezve 2 százalék alá csökkent (25. táblázat). A QUEST II modell szimulációja alapján a III. KTK reál GDP-re gyakorolt hatása jóval a HERMIN modell által mért értékek alatt maradt. A QUEST II modell eredményei alapján is pozitív hatással jártak a III. KTK támogatásai a GDP-re, amely a programozási időszak után is fennállt és növekedett a hosszan tartó kínálati hatás miatt. A QUEST II modell alapján a III. KTK 2000 és 2006 között éves átlagban 1,2 százalékos többlet GDP-t eredményezett.

A HERMIN modell alapján a III. KTK foglalkoztatásra gyakorolt hatása a periódus átlagában 3,8 százalék volt, és fokozatosan csökkenő tendenciát mutatott 2000 és 2006

között. Bár a III. KTK foglalkoztatásra gyakorolt hatása a QUEST modell alapján alacsonyabb volt, mint a HERMIN modell esetében, a foglalkoztatásra gyakorolt hatás a támogatási időszak után sem szűnt meg és a periódus közepétől kezdődően növekedett (26. táblázat) [Comissão de Gestão do QCA III, 2000].

**26. táblázat: A III. KTK hatása a foglalkoztatásra a III. KTK nélkül számított alapeset százalékában, 2000-2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>HERMIN</b>	4,74	4,40	4,11	3,76	3,48	3,31	2,94	0	-	-
<b>QUEST II</b>	0,22	0,22	0,14	0,14	0,18	0,24	0,31	0,27	0,31	0,34

Forrás: Comissão de Gestão do QCA III, 2000.

### *A HERPOR modell eredményei*

A HERPOR modell alkalmazásával azoknak a „külső sokkoknak” a hatását mérik a portugál gazdaságra nézve, amelyeket az Európai Unió strukturális alapjai által társfinanszírozott közkiadások okoztak. Portugália EU-csatlakozása óta haszonélvezője a strukturális támogatásoknak, amelyek révén a portugál gazdaság EU-átlaghoz tartó reál konvergenciájának elérése a cél. A támogatások hatásának értékelését a HERPOR modell két forgatókönyv összehasonlítására alapozza:

1. A referencia forgatókönyv (KTK-val) a portugál gazdaság 2004-ig megfigyelt fejlődésére és annak 2005-2050-es időszakra történő kivetítésére vonatkozik a HERPOR szimuláció segítségével.
2. A KTK nélküli forgatókönyv arra vonatkozik, hogy hogyan alakult volna a gazdaság fejlődése a KTK nélkül. Ezt olyan modell szimulációval lehet létrehozni, amely levonja a KTK közvetlen exogén hatását különböző modell változókból.

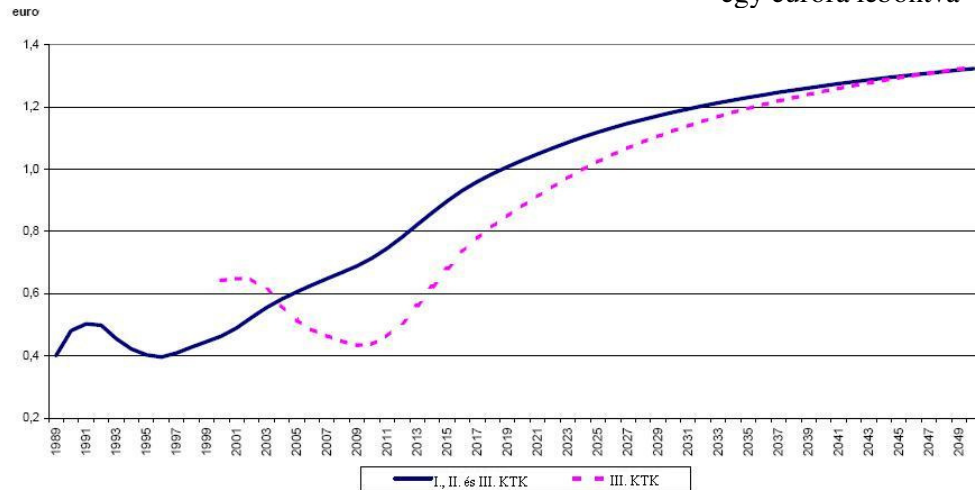
A KTK tényleges hatását az egyes forgatókönyvek gazdasági változói közötti különbségből állapítják meg. A KTK gazdaságra gyakorolt hatása a KTK teljes kiadásának nagyságától<sup>62</sup> és szerkezetétől függ. Az KTK értékelése során három fő kiadási kategóriát vettek figyelembe: 1) infrastrukturális beruházások, 2)

<sup>62</sup> Jelen értékelésnél csak a KTK közkiadásokra vonatkozó részét vették figyelembe, azt feltételezve, hogy a KTK magánfinanszírozási része a KTK nélkül is elköltésre kerülne.



magánberuházási ösztönzők és 3) emberi erőforrásra vonatkozó beruházások. Mindezek alapján az I., a II. és a III. KTK együttes, valamint a III. KTK önálló, egy euróra lebontott, GDP-re vonatkozó többlet hatását a 15. ábra mutatja be. Hosszú távon mind a III. KTK, mind pedig a három KTK együttes, GDP-re gyakorolt, egy euróra lebontott többlet hatása: 1,3 euró [Dias, 2006].

**15. ábra: Az I., a II. és a III. KTK közkiadásai által generált többlet GDP egy euróra lebontva**



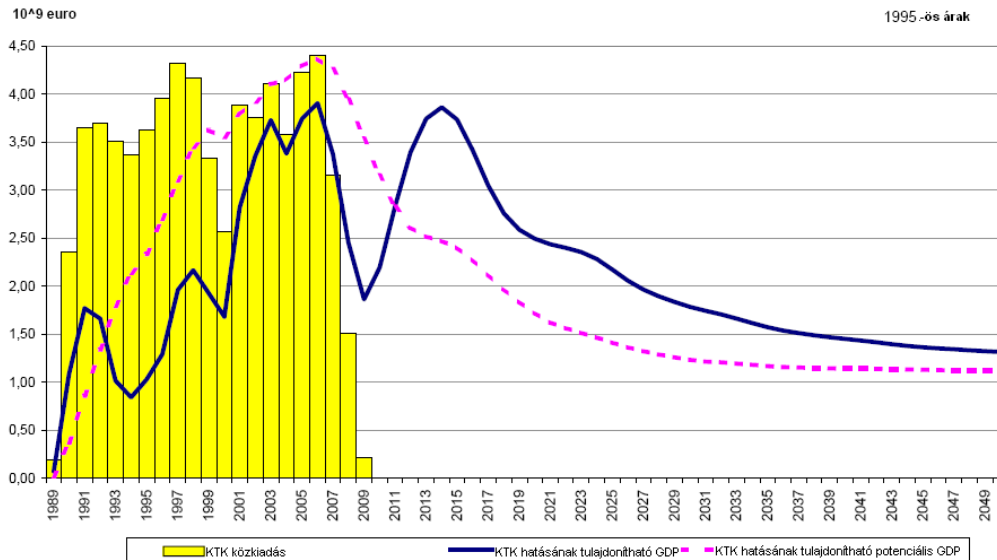
Forrás: Dias, 2006.

A 15. ábrán az egyes Közösségi Támogatási Keretek GDP-re gyakorolt multiplikus hatásának három fázisa látható:

1. A KTK megvalósításának első 3-4 évében a GDP alakulásában kereslet által ösztönzött expanzív hatást figyelhetünk meg.
2. A következő 4-5 évben az expanzív hatás lelassul a bérek és árak növekedése miatt (keresleti nyomás hatására), a versenyképesség csökkenését okozva ezáltal.
3. 8-10 évvel a KTK kezdetétől számítva, a KTK által generált fizikai-és humántőke állomány növekedése lehetővé teszi a versenyképesség fellendülését és bővülését, a megnövekedett tényezőtermelékenység következtében (kínálatoldali expanzív hatás a GDP-re).

A 16. ábra az I., a II. és a III. KTK aktuális és potenciális kibocsátásra gyakorolt hatását szemlélteti 1995-ös árakon.

**16. ábra: Az I., a II. és a III. KTK teljes közkiadásainak hatása a GDP-re**



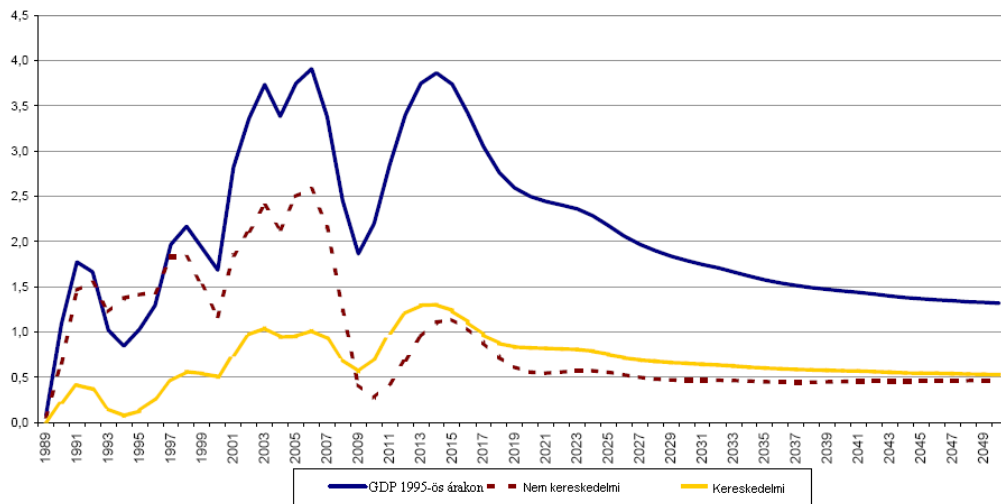
Forrás: Dias, 2006.

A grafikon segítségével jobban megérthető, hogy mi történik a három fázis során. Az első fázis során növekszik mind az aktuális, mind pedig a potenciális kibocsátás. Az aktuális kibocsátás gyorsabb növekedése ugyanakkor inflációs hatást eredményez, csökkentve ezzel a versenyképességet és a GDP lassulását okozva a második fázisban. Mindeközben a potenciális kibocsátás folyamatosan növekszik, maga mögött hagyva az aktuális kibocsátást is (a KTK fizikai-és emberi tőkébe történő befektetéseinek köszönhetően), növelve ezáltal a munkaerő termelékenységét, amely az egységnyi munkaerő költségének és árának csökkenését és ebből következően a versenyképesség növekedését hozza magával. Ezek a hatások az aktuális kibocsátás újbóli növekedését idézik elő a harmadik fázisban. Hosszú távon a három KTK hatásának tulajdonítható aktuális és a potenciális kibocsátás ugyanahhoz az értékhez konvergál.

A 17. ábra az I., a II. és a III. KTK egyes szektorok kibocsátására gyakorolt hatását ábrázolja. Az első és második fázisban a három KTK hatására nagyobb növekedés indul be a nem kereskedelmi szektorban az építkezési és infrastrukturális beruházások, valamint a megnövekedett hazai kereslet hatására. Ugyanakkor a harmadik fázisban mivel a versenyképesség javul, a három KTK hatása jobban érződik majd a kereskedelmi szektoron, mint a nem kereskedelmin [Dias, 2006].

**17. ábra: Az I., a II. és a III. KTK hatása az egyes szektorok bruttó hozzáadott értékére**

10<sup>9</sup> euro



Forrás: Dias, 2006.

Az 27. táblázat az egyes modellek alapján a III. KTK GDP-re gyakorolt hatására vonatkozó értékeléseket hasonlítja össze.

**27. táblázat: A III. KTK hatása a GDP-re százalékban**

Alkalmazott modell	Programozási időszak		Programozás utáni időszak	
	2000-2006	2007-2010 (b)	2011-2020	
<b>HERPOR</b>	1,6	0,2	1,4	
<b>HERMIN</b>	6,1	1,9	n.a.	
<b>QUEST II</b>	1,2	2,1	n.a.	

Forrás: Dias, 2006. (b): 2007-2009 a QUEST II esetében.

A 27. táblázat eredményei nem hasonlíthatók össze teljes mértékben, mivel a HERMIN és a QUEST II modell az ex-ante értékelésre vonatkozik (programozott értékeket használ), a HERPOR modell pedig a félidős értékelésre (2004-ig tényleges KTK kiadási értékeket használ, 2005-2009 között pedig becsült értékeket). További jelentős eltéréseket okoznak a III. KTK rövid és középtávú hatásának mérésében a modellek közötti különbségek. Mindezt figyelembe véve a HERPOR modell alapján a III. KTK GDP-re gyakorolt hatása éves átlagban 1,6 százalék, a HERMIN alapján 6,1 százalék a QUEST II alapján pedig 1,2 százalék volt.

### ***A Multiszektoriális modell (MODEM) eredményei regionális szinten***

A modell kizárólag a hét Regionális Operatív Program támogatásai alapján végezte el az értékelést, mivel a többi ágazati program alapján nem állt rendelkezésre régiókra bontott adatsor. Tekintve, hogy a multiszektoriális modell regionális kiterjesztését 2000-ben használták először, az alábbiakban a III. KTK Regionális Operatív Programjainak regionális GDP-re gyakorolt hatását mutatom be a 2000-2003 közötti időszakra vonatkozóan (28. táblázat).

**28. táblázat: A Regionális Operatív Programok hatása a regionális GDP-re**

<b>NUTS II Régió</b>	<b>Egy főre jutó GDP százalékban 1999-es adatok</b>	<b>A ROP-ok hatása a regionális GDP-re (2000-2003-as időszak átlagának százalékában)</b>
<b>Norte</b>	82	1,3
<b>Centro</b>	80	1,5
<b>Lisszabon és Tejo völgye</b>	133	0,8
<b>Alentejo</b>	80	2,3
<b>Algarve</b>	99	1,3
<b>Azori-szigetek</b>	76	4,2
<b>Madeira</b>	105	2,9
<b>Portugália</b>	100	1,2

Forrás: Dias, 2007.

A 28. táblázatból látszik, hogy a Regionális Operatív Programok pozitív hatással voltak a regionális GDP alakulására. Emellett a béta konvergencia létezését mutatja az a tény, hogy az alacsonyabb fejlettségű régiókban nagyobb hatással voltak a támogatások a regionális GDP-re. Az 1999-ben legalacsonyabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező Azori-szigeteken volt a legmagasabb a ROP-ok regionális GDP-re gyakorolt hatása, míg a leggazdagabb Lisszabon és Tejo völgye régióban érvényesültek legkevésbé a támogatások hatásai. Ebből következően e két régió esetében érvényesült a regionális konvergencia. Az Alentejo és Centro régiók számára szintén béta konvergenciával járt a Regionális Operatív Programok hatása a regionális GDP-re 2000-2003 között. Ez a két régió is az átlagnál alacsonyabb egy főre jutó GDP-vel rendelkezett 1999-ben, és a vizsgált időszak alatt az átlagnál magasabb hatást gyakoroltak rájuk a ROP-ok. Algarve viszonylag átlagos helyzetben van, hiszen a kiinduló helyzetben is az átlaghoz közeli

gazdasági fejlettséggel rendelkezett, és 2000-2003 között is az átlaghoz közeli GDP-hatást élvezett. Ugyanakkor Norte és Madeira régiókban a támogatások nem jártak béta konvergenciával. Norte régió esetében azért nem, mert a régió relatív fejlődésbeli elmaradottságához képest a regionális OP-k nem jártak akkora hatással, Madeira esetében pedig azért nem, mert a régió magas fejlettségi szintje ellenére a hét régió közül a második legnagyobb hatással jártak a támogatások. Összességében figyelembe véve valamennyi portugál régiót, elmondható, hogy a ROP-ok 2000-2003 között bizonyos fokig hozzájárultak a regionális konvergenciához Portugáliában.

### **7.3. Szigma és béta konvergencia Portugáliában**

Az elmúlt időszakban egyre nagyobb szerepet kapott a régiók közötti konvergencia és az egyes régiók közötti gazdasági és szociális különbségek mérése. A régiók közötti konvergencia mérésére leggyakrabban használt mérőszámok a szigma és a béta konvergencia.

Az EK-csatlakozást követő tíz évben Portugália egy főre jutó GDP-jének országon belüli szórása csökkent, a csatlakozás utáni években, mind a szigma, mind pedig a béta konvergencia megfigyelhető volt az országban [Éltető – Demendy, 2002]. A regionális egyenlőtlenséget mutató index az 1986-ban mért 16,2-es értékről 1996-ra 13,1-re csökkent. Ez a trend ellentétes volt a többi EK tagállam trendjével,<sup>63</sup> amelyek egy főre jutó GDP-jének országon belüli szórása ugyanebben az időszakban növekedett. Portugáliában tehát 1986 és 1996 között csökkentek a regionális egyenlőtlenségek, amely főként a munkaerő mobilitásának és a bérek rugalmasságának volt köszönhető. Elemzések szerint a jó közlekedési és telekommunikációs infrastruktúrával való ellátottság szintén pozitívan járult hozzá a feltételes béta konvergencia kialakulásához [Pontes, 2000].

#### ***Szigma konvergencia***

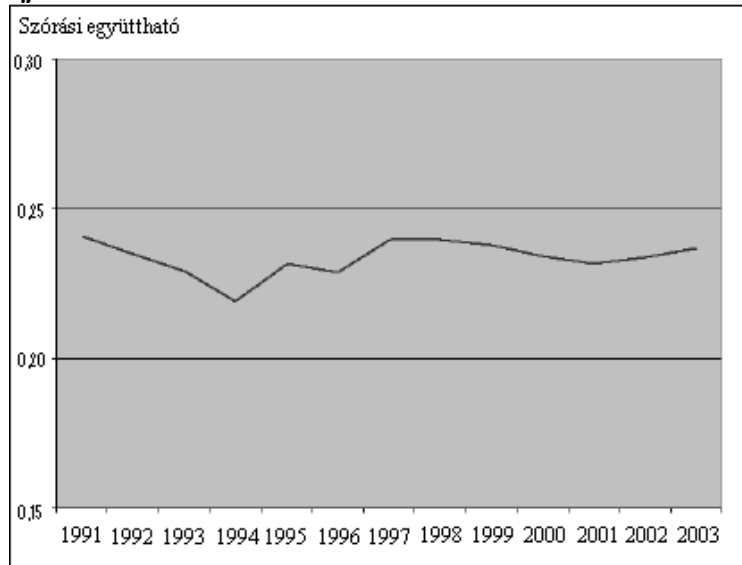
A portugál NUTS III régiók egy főre jutó GDP-jének országos átlaghoz képest vett szórását ábrázolja a szigma konvergencia-mutatóval a 18. ábra. A mérés az 1991 és

---

<sup>63</sup> Portugália mellett a másik kivétel az európai trend alól az Egyesült Királyság.

2003 közötti időszakot vette alapul a NUTS III régiók egy főre jutó GDP-je szórási együtthatójának mérésére.

**18. ábra: A portugál NUTS III régiók egy főre jutó GDP-jének szigma konvergenciája**



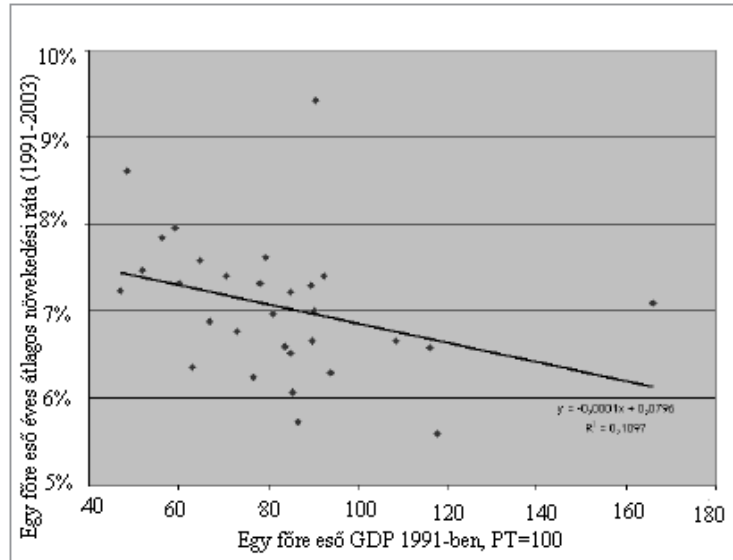
Forrás: Observatório do QCA III, 2007.

Az ábra alapján három különböző szakaszt lehet megkülönböztetni a régiók egy főre jutó GDP-je szigma konvergenciájának alakulásában. Az első szakaszban 1991 és 1994 között az együttható (standard eltérés) csökkenését figyelhetjük meg, amely azt jelenti, hogy az egyes értékek átlagtól való eltérései csökkenő tendenciát mutatnak. Ebben az időszakban tehát a regionális szigma konvergencia növekedett. A második időszakban, 1994 és 1997 között növekedett a standard eltérések értéke, ebből következően a második időszakban csökkent a szigma konvergencia az egyes régiók között, azaz az egyes régiók egy főre jutó GDP-je divergált az országos átlagtól. Végül a harmadik időszakban 1997 és 2003 között a regionális konvergencia enyhe stabilizálódása jelentkezett. Itt kell megjegyezni, hogy Portugáliában az egy főre jutó GDP alapján mért regionális eltérések az egyes gazdasági ciklusokkal ellentétesen mozogtak [OECD, 2008]. A 18. ábra alapján látható, hogy a szigma konvergencia növekedése, azaz a régiók átlaghoz való közeledése a gazdasági lelassulás időszakában, míg a szigma konvergencia csökkenése, azaz az egyes régiók átlagtól való távolodása a gazdasági növekedés időszaka alatt következett be.

### *Béta konvergencia*

A 19. ábra a feltételes béta konvergencia alakulását mutatja az egyes NUTS III régiók 1991-es évi, egy főre jutó GDP szintjének az éves átlagos növekedési arányaihoz való viszonyulásán keresztül, 1991 és 2003 között.

**19. ábra: A portugál NUTS III régiók egy főre jutó GDP-je és éves átlagos növekedése**



Forrás: Observatório do QCA III, 2007.

A vizsgált időszakban mérsékelt negatív korrelációt tapasztalhatunk az 1991-es egy főre jutó GDP-k és az 1991 és 2003 közötti időszak egy főre jutó GDP növekedési rátái között, vagyis azok a régiók, amelyek 1991-ben alacsonyabb egy főre jutó GDP-vel rendelkeztek, nagyobb növekedést tapasztaltak az 1991-2003-as időszakban, mint a magasabb kezdeti egy főre jutó GDP-vel rendelkező régiók [Observatório do QCA III, 2007]. A számítások alapján tehát a portugál régiók a feltételes béta konvergencia mentén haladva a kiegyenlítődés felé tartanak.

A szigma és a béta konvergencia számítások alapján összességében azt mondhatjuk, hogy a portugál régiók közötti különbségek kiegyenlítődése – az egy főre jutó GDP-n keresztül mérve – jó irányban halad, de még nem stabil. A regionális konvergencia folyamatának kiindulópontját az egyes régiók kezdeti gazdasági szerkezetei és feltételei képezik, így nagy szerepe van a konvergencia kialakításában a gazdasági szerkezet

átalakításáról és a kezdeti feltételek változtatásáról döntő gazdaságpolitikáknak [Barradas – Lopes, 2007]. Következésképpen továbbra is szükség van a regionális különbségek leküzdését célzó közpolitikák beavatkozására, és a Nemzeti Stratégiai Referencia Kereten és annak Operatív Programjain keresztül megvalósított beruházásokra.

#### **7.4. Saját számítások a strukturális alapok és a portugál régiók konvergenciájának kapcsolatáról**

##### *A vizsgálat kereteinek bemutatása*

A kutatásom célkitűzéseinek megvalósításához saját vizsgálatot is végeztem, amelynek során az egyes portugál régiók konvergenciájának alakulását a strukturális alapokkal összefüggésben elemeztem. Összevettem az egyes régiók KTK-n keresztül érkező ösztámogatásait és egy főre bontott támogatásait a régiók egy főre jutó regionális GDP-jének alakulásával.

A fejlettség, illetve elmaradottság legáltalánosabban használt mutatója az egy főre jutó bruttó hazai termék vagy az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem. Az elemzésekben leggyakrabban a vásárlóerő-paritáson számolt egy főre jutó GDP-t használják a kohézió és a konvergencia fő mutatószámaként [Szentés, 2005]. Ezt a mutatót veszik az egyes régiók közötti összehasonlítás alapjául is [Eurostat, 2006]. Az egyes régiók GDP-jének növekedése, avagy az értékek átlaghoz való közeledése az egyes régiók közötti konvergenciára utal. A regionális GDP-hez a portugál Országos Statisztikai Intézet adatai alapján az egyes régiók 1995 és 2006 közötti időszakra vetített egy főre jutó bruttó hazai termékeinek országos átlaghoz viszonyított százalékos értékeit vettem alapul. A 2006-ra vonatkozó értékek becslések. A strukturális támogatásokhoz pedig a strukturális alapok nyújtotta ösztámogatásokat (közösségi, hazai köz-és magánfinanszírozás) és ezek egy főre lebontott értékeit vettem figyelembe. Az országos, horizontális Operatív Programok esetében a régiókra bontott indikatív adatokat, a Regionális Operatív Programok esetében pedig az adott régióra vonatkozó ROP-támogatások értékét vizsgáltam. A Közösségi Támogatási Keretek támogatásainak régiókra bontott indikatív felosztása egyfajta jelzést ad arról, hogy milyen nagyságrendű fejlődést akartak a döntéshozók elérni az egyes régiókban. A vizsgálat során a II. és a



III. Közösségi Támogatási Keret régiókra bontott támogatásait vettem alapul, ugyanis az I. KTK idejére visszanyúló, egy főre jutó regionális GDP-értékek nem álltak rendelkezésre, így arra az időszakra nem lehetett megvalósítani az összehasonlítást. A régiókra bontott támogatások adatait vizsgáltam egyrészt összértéken, az országos mennyiség százalékos arányában, másrészt egy főre jutó értéken, amely jelentősen más nézőpontba helyezi a régiók rangsorát. Az egy főre jutó regionális támogatások adatait az egyes régiók össztámogatásának regionális népességgel történő elosztásával nyertem. A II. KTK esetében az 1994-es népességi adatokkal, a III. KTK esetében pedig a 2000-ben mért népességi adatokkal osztottam el a strukturális támogatások összegét. Természetesen ez a vizsgálat meglehetősen szűken értelmezett, hiszen az egyes régiók fejlődése sok más tényezőtől is függ a strukturális alapokon túl. A jelen dolgozat keretei azonban nem adnak lehetőséget valamennyi fejlődést meghatározó szempont figyelembevételére, ennek megfelelően tehát a fentiek alapján szűkítettem le a vizsgálatot.

#### ***A saját számítások eredményei***

Saját számításaim során tehát a portugál NUTS II régiók országos átlaghoz viszonyított egy főre jutó GDP-jét vettem össze a II. KTK-n és a III. KTK-n keresztül kapott támogatásokkal, abszolút nagyságban és egy főre lebontva. Az összehasonlításhoz használt adatokat a 29. és a 30. táblázatban foglaltam össze. A strukturális támogatások programozási időszakainak megfelelően a regionális GDP-k értékeinek vizsgálatát a támogatási időszakok kezdetéhez igazítottam.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Az regionális egy főre jutó GDP-adatok csak 1995-ig visszamenően álltak rendelkezésre.

**29. táblázat: A portugál NUTS II régiók egy főre jutó GDP-je 1995-2005 között az országos átlag százalékában**

2008-as árakon

Régió	Norte	Centro	Lisszabon és Tejo völgye	Alentejo	Algarve	Azori-szigetek	Madeira	Portugália
1995	85	85	138	93	105	79	89	100
1996	85	85	137	93	103	79	90	100
1997	83	84	139	95	103	77	93	100
1998	83	84	141	91	102	78	98	100
1999	83	85	141	89	103	81	100	100
Változás 1995-1999 % pont	-2	0	3	-4	-2	2	11	-
2000	81	84	142	90	103	80	113	100
2001	82	84	141	89	105	83	107	100
2002	81	84	141	90	105	86	123	100
2003	79	85	141	92	106	88	121	100
2004	79	85	141	92	104	87	124	100
2005	79	84	141	93	105	88	126	100
2006 (e)	80	85	140	95	106	90	128	100
Változás 2000-2006, % pont	-1	1	-2	5	3	10	15	-
Változás 1995-2006, % pont	-5	0	2	2	1	11	39	-

Forrás: INE, 2008a. (e)=előrejelzés.

**30. táblázat: Az II. és a III. KTK által nyújtott támogatások indikatív megoszlása**

	II. KTK	Arányok	Rang-sor	II. KTK per fő	Rang-sor	III. KTK	Arányok	Rang-sor	III. KTK per fő	Rang-sor
	1994-1999			1994-1999		2000-2006			2000-2006	
	ECU			ECU		Euró			Euró	
OP Norte	7.798.344.000	29,23%	1.	2.210,55	6.	15.269.624.639	38,06%	1.	4.216,72	5.
OP Centro	4.840.172.000	18,14%	3.	2.130,98	7.	8.737.747.138	21,78%	2.	3.778,66	6.
OP Lisszabon és Tejo völgye	7.316.324.000	27,42%	2.	2.829,53	5.	6.441.870.229	16,06%	3.	2.437,10	7.
OP Alentejo	2.299.292.000	8,62%	4.	2.992,05	4.	4.152.066.170	10,35%	4.	5.430,00	4.
OP Algarve	1.257.451.000	4,71%	5.	3.634,57	2.	2.212.881.802	5,52%	5.	5.887,81	3.
OP Azori-szigetek	1.007.858.000	3,78%	6.	4.213,33	1.	1.687.600.308	4,21%	6.	7.114,37	1.
OP Madeira	912.278.000	3,42%	7.	3.618,43	3.	1.619.069.510	4,04%	7.	6.733,30	2.
Nem regionalizálható	1.246.475	4,67%	-	1.246,475	-	-	-	-	-	-
Összes	26.678.194.000	100%	-	2.670,33	-	40.120.859.796	100%	-	3.935,34	-

Forrás: II. KTK és III. KTK, valamint Eurostat alapján saját számítások.

Az 1994-1999-es időszak alatt abszolút mértékben Norte régió kapta a legtöbb támogatást a II. KTK-n keresztül (az összes támogatás majdnem egyharmadát). Ez az összeg az 1995-ben mért, országosan alacsony egy főre jutó regionális GDP-szintje miatt indokolt is volt. Amennyiben azonban az egy főre jutó strukturális támogatásokat vesszük figyelembe, Norte régió csak a hatodik volt a hét régió nagyságrendi sorrendjében. A támogatások ellenére Norte régió 1999-ben mért GDP-je a programozási időszak végére két százalékponttal csökkent, emiatt 2000-re továbbra is az egyik legszegényebb portugál régiónak számított. A II. KTK időszaka alatt összértéken a harmadik legtöbb támogatást a régiók fejlettségi sorrendjében az utolsók között lévő Centro kapta. Az egy főre jutó támogatások tekintetében ugyanakkor Centro régió a legkevesebb támogatási összegben részesült. Bizonyára ennek is köszönhető az, hogy az időszak végére a régió GDP-szintje változatlan maradt. 1994 és 1999 között Lisszabon és Tejo völgye – országosan kiemelkedő fejlettsége ellenére – a II. KTK támogatásaiból majdnem olyan magas összeget kapott, mint az egyik legszegényebb, Norte régió. Lisszabon és Tejo völgye az ösztámogatások 27,42 százalékában részesült, az egy főre jutó támogatások nagyságát illetően azonban csak az ötödik helyen állt a régiók sorrendjében. A fővárost körülölelő régióknak az időszak végére további 3 százalékponttal sikerült növelni regionális GDP-jét. Alentejo, bár a II. KTK ösztámogatásainak 9 százalékában részesült, egy főre jutó regionális GDP-szintje 1995 és 1999 között 4 százalékpontot romlott. Ezzel párhuzamosan Madeira – amely a II. KTK időszakában a legalacsonyabb, mintegy 3,5 százalékos ösztámogatásban részesült – az időszak végére 11 százalékpontot emelve a regionális GDP-szintjén, megelőzte Alentejo-t az egy főre jutó regionális GDP alapján mért fejlettségi rangsorban. Itt szükséges megjegyezni, hogy az egy főre jutó támogatási összegek összehasonlítása alapján viszont Maderia részesedett nagyobb összegben, mint Alentejo. További érdekes megfigyelés, hogy az 1995-ös GDP-adatok alapján második legfejlettebb régióknak számító Algarve hasonló abszolút nagyságú támogatásban részesedett, mint az 1995-ben legfejletlenebb Azori-szigetek autonóm régió, mégis 1995-höz képest a támogatási időszak végére (1999-re) 2 százalékponttal rosszabb egy főre jutó regionális GDP-t produkált, míg az Azori-szigetek az 1995-ben mért értékhez képest 2 százalékpontot javított ezen a mutatón. A II. KTK időszaka alatt az Azori-szigetek az egy főre jutó támogatás alapján ugyanakkor a legmagasabb összeget kapta Portugália régiói között, nem sokkal utána következett Algarve.

Az 1994-1999-es időszak régiókra bontott strukturális támogatásainak a regionális egy főre jutó GDP-vel történt összevetése eredményeképpen egyrészt megállapítható, hogy a II. KTK támogatásai még nem koncentráltak eléggé a regionális különbségek csökkentésére, hiszen sem a támogatások összértéke, sem pedig az egy főre jutó nagysága nem követte szorosan az egyes régiók fejlettségi szintjét. Az egy főre jutó regionális GDP alapján legfejlettebb Lisszabon és Tejo völgye régió majdnem ugyanolyan magas támogatási összegben részesült, mint a második legfejletlenebb Norte régió, az egy főre jutó támogatást tekintve pedig meg is előzte azt. Az 1994 és 1999 közötti fejlettségi rangsorban legutolsó helyen álló Azori-szigetek is ugyanannyi ösztámogatást kapott, mint a második legfejlettebb Algarve, és az egy főre jutó támogatások terén sem volt túl nagy különbség az egymástól fejlettségben távol álló két régió részesedése között. Az adatok elemzéséből másrészt megállapítható, hogy nincs különösebb korreláció a támogatások összes vagy egy főre jutó értéke és a regionális GDP-szint változása között. 1994 és 1999 között találunk olyan régiókat, ahol a magas egy főre jutó vagy magas ösztámogatás ellenére a régiók egy főre jutó regionális GDP-je alig, vagy egyáltalán nem emelkedett; illetve vannak olyan régiók is, ahol az alacsony egy főre jutó vagy alacsony ösztámogatás ellenére a régiók egy főre jutó regionális GDP-je növekedett az időszak végére. Mindezek alapján megállapítható, hogy a strukturális támogatások ellenére az 1995 és 2000 közötti időszakra vonatkozóan divergencia jellemző az egyes portugál régiók egy főre jutó GDP-szintjére. Egyedül Madeira közelítette meg az országos átlagot e tekintetében; Norte, Alentejo és Algarve régiók divergáltak attól; Centro régió stagnált, az Azori-szigetek minimálisan közeledett az országos átlaghoz, Lisszabon és Tejo völgye régió pedig a felett teljesített.

A 2000-2006-os időszakot tekintve a III. KTK-n keresztül érkező legmagasabb ösztámogatást (majdnem 40 százalékot) ismét Norte régió kapta, amely 2000-ben az egyik legalacsonyabb egy főre jutó regionális GDP-vel rendelkezett. Ha azonban a Norte régióknak juttatott, egy főre jutó támogatásokat vesszük alapul, akkor csak az ötödik helyen állt a régiók közötti rangsorban. A támogatások magas összaránya ellenére azonban a támogatási időszak végére GDP-je egy százalékpontot csökkent a 2000-ben mért értékhez képest. Így a két támogatási időszak összességét tekintve Norte régió GDP-je az 1995-ben mért 85 százalékos értékhez képest 2006-ra 80 százalékra csökkent. Összértéken a második legmagasabb támogatási összeget a III. KTK időszaka alatt Centro régió kapta, amely 2000-ben az országos átlaghoz képest a 3.

legalacsonyabb regionális GDP-vel (84 százalék) rendelkezett. Az össztámogatás mintegy 22 százaléka felett diszponáló régióban azonban a III. KTK idején az egy főre jutó támogatás a második legalacsonyabb volt. GDP-je a támogatási időszak végére csak egy százalékponttal emelkedett, s az 1995 és 2006 közötti időszakban a 85 százalékos érték körül stagnált. Az előző időszakhoz képest kevesebb egy főre jutó támogatást kapott Lissszabon és Tejo völgye régió, országon belül a legutolsó helyre kerülve ezzel a hét régió egy főre jutó támogatási sorrendjében, abszolút nagyságban mérve azonban 2000 és 2006 között a harmadik legtöbb támogatást kapta. Mindemellett a programozási időszak végére a régió GDP-je a 2000-ben mért értékhez képest két százalékponttal csökkent, a két támogatási időszak vonatkozásában pedig az 1995-ös 138 százalékos szintről 2006-ra csak 2 százalékkal emelkedett. A másik két szárazföldi régió, Alentejo és Algarve a III. KTK időszaka alatt a támogatások abszolút nagyságát véve sorrendben 10,35, illetve 5,52 százalékkal rendelkeztek, s GDP-jük 5, illetve 3 százalékponttal emelkedett a támogatási időszak végére. Bár a támogatások összértékét tekintve Alentejo régió megelőzi Algarve-t, az egy főre jutó támogatások terén fordított helyzet áll fenn, Algarve a harmadik, míg Alentejo csak a negyedik volt e tekintetben 2000 és 2006 között. Az 1995 és 2006 közötti időszak vonatkozásában a két régió GDP-je enyhén emelkedett. Érdeemes megfigyelni a két tengerentúli régió mutatószámait. Az Azori-szigetek 2000-ben a legfejletlenebb régió volt, mégis, a 2000-2006-os támogatási időszak végére 10 százalékponttal javult az egy főre jutó GDP-je. Ezt a teljesítményt valószínűleg azzal tudta elérni, hogy a III. KTK egy főre jutó támogatásaiból is a legnagyobb mértékben részesedett. Abszolút mennyiségben számolva ugyanakkor az autonóm régió csak a második legalacsonyabb összeg felett rendelkezett. A másik tengerentúli régió, Madeira esete szintén pozitív példaként szolgálhat a támogatások eredményes felhasználására, mert a III. KTK egy főre jutó támogatásaiból a második legmagasabb összegben részesült, s ennek hatása az egy főre jutó GDP-jének emelkedésében is megmutatkozott: a 2000-ben mért 113 százalékos szintről 2006-ra az országos átlag 128 százalékára emelkedett. Madeira régió az 1995 és 2006 közötti két támogatási időszak során a legmagasabb, 39 százalékpontos növekedést érte el az országos átlaghoz viszonyított regionális GDP változásában.

Bár az Európai Unió kohéziós politikájának támogatásai igyekeztek igazodni a regionális különbségekhez és ezzel hozzájárulni azok csökkentéséhez, a III. KTK idején, a 2000-2006-os támogatási időszakban vizsgált értékek alapján megállapítható,

hogy nincs szoros korreláció a támogatások nagysága és a regionális GDP bővülése között. Egyedül a két autonóm régió esetében igazolható egyértelműen pozitív trend a strukturális támogatások és az egy főre jutó GDP növekedése között. A fenti elemzésből egy másik következtetés is levonható: mindkét támogatási időszakban az alacsony fejlettségi szintű régiók (Norte, Centro) a fejlettebb régiókhoz képest alacsonyabb egy főre jutó támogatást kaptak, amely egyáltalán nem a fejlettségi különbségek csökkentésének célkitűzését igazolja.

Végül a két időszak összesített értékei alapján megállapítható, hogy Norte régiótól és a két autonóm régiótól eltekintve a többi régió GDP-je 1-2 százalékponttal növekedett, vagy stagnált 1995-2006 között. A Norte régió esetében a regionális GDP a teljes időszakban csökkent, Madeira és az Azori-szigetek esetében pedig jelentős mértékben növekedett. A magas egy főre jutó támogatásban részesülő Madeira és Azori-szigetek, illetve az alacsony egy főre jutó támogatásban részesülő Norte fejlődése megfelel a támogatások mennyiségi trendjének. A többi régió esetében viszont nem mutatható ki egyértelmű ok-okozati összefüggés a strukturális támogatások és az egyes régiók fejlettségi szintjének változása között, valószínűsíthető hogy a támogatások mellett más egyéb tényezők is hatottak a régiók GDP-jének alakulására.

### 31. táblázat: A portugál régiók fejlettségi szintje rangsorának változása

1995			2006	
1.	Lisszabon és Tejo völgye	→	1.	Lisszabon és Tejo völgye
2.	Algarve	↓	2.	Madeira
3.	Alentejo	↓	3.	Algarve
4.	Madeira	↑	4.	Alentejo
5.	Norte	↓	5.	Azori-szigetek
5.	Centro	↓	6.	Centro
6.	Azori-szigetek	↑	7.	Norte

Forrás: Saját számítások a 29. táblázat adatai alapján.

Érdemes megfigyelni a hét régió fejlettségi sorrendjének változását is az 1995 és 2006 közötti időszakban (31. táblázat). Míg 1995-ben a legfejletlenebb az Azori-szigetek régió volt, addig az 1995-ben második legfejletlenebb Norte és Centro régiók<sup>65</sup> kerültek

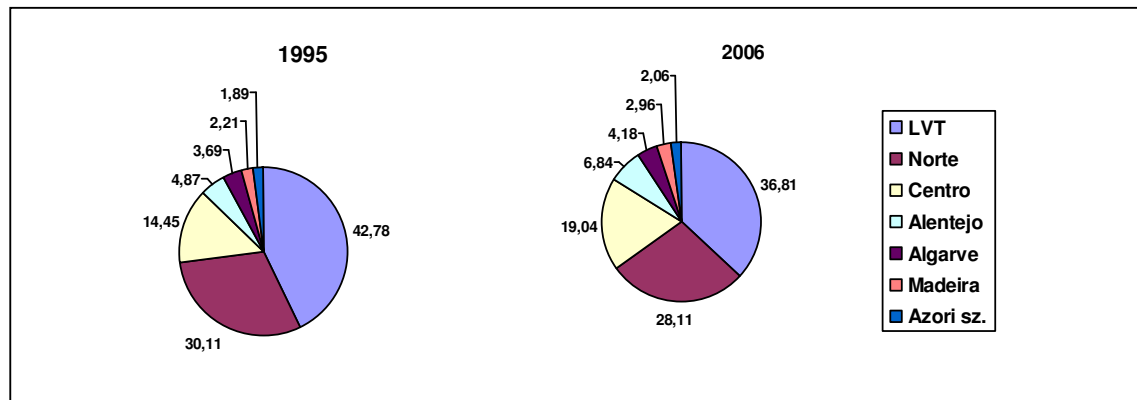
<sup>65</sup> Norte és Centro régiók 1995-ben azonos fejlettségi szinten álltak, ezért mindketten 5-ként szerepelnek a 31. táblázat rangsorában.

lejjebb a rangsorban 2006-ra, és az Azori-szigetek feljebb kerülve már csak a harmadik legfejletlenebb régióként számított. Szintén sokat lépett előre a fejlettségi ranglétrán Madeira régió, amely 1995-ben még a negyedik legfejlettebb régióként szerepelt a régiók között, 2006-ra azonban már a második legfejlettebb régióvá vált. Algarve és Alentejo egy-egy hellyel lejjebb került a fejlettségi rangsorban Madeira előrelépése miatt.

További érdekes adatokat kapunk, ha az egyes régiók GDP-jének mennyiségi arányát hasonlítjuk össze az országos GDP-hez képest, két kiválasztott évben: 1995-ben és 2006-ban.

**20. ábra: A portugál NUTS II régiók GDP-jének aránya az országoshoz képest**

PT=100



Forrás: INE, 2008b alapján saját számítások.

A 20. ábrából kitűnik, hogy Portugália hét régiója közül háromnak, Lisszabon és Tejo völgye, Norte és Centro régióknak jelentős súlya van a gazdaságban, míg a további négy régió az országos GDP mennyiségéhez viszonyított aránya 10 százalék alatt maradt a vizsgált időpontokban. Az ábrán az is látható, hogy két régió: Lisszabon és Tejo völgye valamint Norte régiók 1995-höz képest 2006-ra kevesebb GDP-t termeltek meg az összes GDP-ből: az előbbi az 1995-ös 43 százalékhoz képest 6 százalékponttal kevesebbet, az utóbbi pedig 2 százalékponttal kevesebbet. A többi régió országos GDP-ből kivett részesedése növekedett 2006-ra az 1995-ös értékhez képest. Közülük is kiemelkednek Centro és Alentejo régiók, amelyek sorrendben 5, illetve 2 százalékponttal növelték az országos GDP-hez viszonyított arányukat 2006-ra. Algarve, Madeira és az Azori-szigetek 1 százalékpontnál alacsonyabb GDP arány-növekedést értek el 1995 és 2006 között. Meglepő, hogy bár Norte és Centro régiók az egy főre jutó

GDP alapján a legfejletlenebbek Portugáliában, mégis a regionális GDP-jük alapján Lisszabon és Tejo völgye régió után ennek a két régiónak a legmagasabb a súlya a portugál gazdaságban.



## ÖSSZEFOGLALÁS, KONKLÚZIÓK

**Kutatásom során azzal kívántam újat hozni, hogy a strukturális politika eredményeit nem általánosan elemeztem, hanem konkrétan egy ország, Portugália példáján keresztül mutattam be a politika megvalósulásának egyes időszakait. A vizsgálat a Portugáliának juttatott strukturális támogatások teljes időhorizontjára kiterjedt és ezzel több, mint húsz év támogatási politikájának részletes elemzésére vállalkozott forráselemzés és makroökonomiai modellek segítségével. A kutatás azáltal is újszerű kívánt lenni, hogy a portugál régiók fejlődésének alakulását a strukturális támogatások tükrében elemezte.** A konvergencia Portugálián belüli létezését többféle módszerrel vizsgáltam, a béta és a szigma konvergencia vizsgálatán túl saját számításokat is végeztem. Az eredmények összefoglalását és a konklúzióimat az alábbiakban ismertetem.

### *1. A strukturális támogatások hatása és eredményei Portugáliában – a kutatás első kérdése*

A strukturális alapok minőségileg egyedi regionális kormányzási rendszerrel látták el az Európai Uniót, amelynek célja nagyobb kohéziót teremteni az EU területén belül. Mindez a megosztott szuverenitással rendelkező Közösséget magas szintű szolidaritásra nevelte. Portugália ennek az európai szinten megvalósuló regionális fejlesztési politikának vált a részesévé 1986-ban. Az ország EK-csatlakozása előtti időszakban az integráció perspektívája nagyban hozzájárult a demokrácia kiépítéséhez. Ugyanakkor évekbe telt, mire az ország alkalmazkodott az uniós követelményekhez, és megtanulta koordinálni a szupranacionális intézményekből áramló hatalmas mennyiségű támogatást. A portugál EU-tagság első évtizedében elsősorban az előző rendszerből megörökölt, autokrata közigazgatási rendszer átalakítása és a közpolitikához való patrimonialis hozzáállás megváltoztatása okozta a legnehezebb feladatot [Magone, 2004]. Ez a múltból örökölt megközelítés a tagság elején sokszor passzív magatartáshoz vezetett a tárgyalási folyamatokban. A demokratikus kormányzású rendszerre való áttérés, valamint a demokratikus országok közösségbe lépés megváltoztatta az ország közigazgatási gyakorlatát. A közigazgatás fejlődési folyamata során állampolgárbarát és átlátható politikai rendszer bontakozott ki. Ugyancsak hosszú időbe telt, amíg a magán- és a közszféra közötti partneri viszony kialakult, hiszen korábban az állami és a civil

szféra valamint a vállalatok közötti együttműködés hagyományosan nem létezett. Az I. KTK integrált fejlesztési stratégiát kínált, a civil társadalom és a különböző gazdasági szereplők bevonása azonban mégis problémát jelentett. A civil társadalom bevonása a III. KTK-t megelőző társadalmi konzultációba már csökkentette a demokratikus deficitet. A fő feladatot itt az jelentette, hogy az egész döntéshozatali folyamat és megvalósítás során biztosítsák a civil társadalom, valamint az egyes szociális és gazdasági szereplők részvételét. A strukturális alapok felhasználásának első évtizede arra is szolgált, hogy a kis-és középvállalkozások menedzsmentje modernizálja a vállalati kultúrát a támogatások minél előnyösebb felhasználása érdekében, és nem utolsósorban az akkoriban küszöbön álló gazdasági és monetáris unióhoz történő csatlakozás tükrében. A kezdeti nehézségek ellenére mindez a befektetés megtértült, hiszen a portugál vállalkozások egyre inkább transznacionalizálódtak, amely dinamikus és magabiztos gazdasági légkört teremtett.

A strukturális alapok által nyújtott támogatások vitathatatlan szerepet játszottak az ország fejlődésében, egyrészt a támogatások nagyságrendje miatt, másrészt pedig a támogatások gazdaságra gyakorolt katalizátor hatása miatt. A portugál gazdaság, amely a csatlakozásig gyakorlatilag krízishelyzetben volt, a 90-es évek elején virágzott. Mindez a nagyszámú külföldi befektetésnek, a pénzügyi szektor és a különböző iparágak privatizálásának, valamint a portugál infrastruktúra modernizálásának volt köszönhető [Magone, 1997]. A strukturális támogatások eredményességének vizsgálatakor érdemes megfigyelni a támogatások által finanszírozott beruházások összetevőit. Portugália a strukturális támogatások meglehetősen nagy részét infrastrukturális beruházásokra és fejlesztésekre, főként utak építésére, vasutak korszerűsítésére, telekommunikációs rendszer illetve energiaellátás fejlesztésére fordította. Ezeket az infrastruktúrához kötődő támogatásokat sikeresen használta fel az ország, **tanulásként szolgál ugyanakkor, hogy nem szabad túlzott hangsúlyt fektetni az infrastrukturális beruházásokba, mert bár látványos eredmények érhetőek el ezzel, hosszú távon nem biztos, hogy kellő mértékben növelik az ország nemzetközi versenyképességét.** A portugál tapasztalatok azt mutatják ugyanis, hogy az infrastrukturális beruházásokra történő koncentráció hosszú távon nem hozza meg a támogatásokhoz fűzött reményeket. Tekintettel arra, hogy az infrastrukturális beruházások a tranzakciós költségekre és a vállalatok telepítésével kapcsolatos döntésekre is hatással vannak, az egyes régiókra gyakorolt hosszú távú kínálati hatás

ellentétes lehet a rövid távú hatással [Martin, 1999]. A III. KTK makrogazdasági hatásának elemzéséből az is kiderült, hogy a portugál gazdaság számára a legjelentősebb hatással járó közkiadási kategória a humánerőforrásba történt beruházás volt [Observatório do QCA III, 2007]. Rodríguez-Pose és Fratesi is megerősíti, hogy az oktatásra és a humánerőforrásra (ideértve a K+F-re szánt kiadásokat) összpontosított támogatások járnak középtávon leginkább pozitív hatással a gazdaság növekedésére, és a hagyományos infrastrukturális beruházásokra fókuszáló megközelítés még ronthatja is a leszakadó régiók versenyképességét [Rodríguez-Pose – Fratesi, 2004]. További szerzők is arra utalnak, hogy az infrastruktúra fejlesztése előnyös lehet az országok közötti konvergencia szempontjából, az országon belüli régiók konvergenciáját azonban nem feltétlenül ösztönzi [Bachtler – Gorzelak, 2007].

A négy régi kohéziós ország, ezen belül is Portugália tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a strukturális alapok támogatásai csak hatékony intézményrendszer mellett és jelentős nemzeti forrásokkal kiegészítve járhatnak eredménnyel. Portugália regionális támogatásainak intézményrendszere centralizált, Lisszabonból vezérelt, ahol a főbb döntések felett a regionális fejlesztésekért felelős miniszter diszponál. Az Európai Közösségekhez való csatlakozás után kiépítették a támogatások fogadását szolgáló intézményrendszert, amely kezdetben nehézkesen működött, a későbbiekben azonban már hatékonyan és gördülékenyen kezelte a támogatások felhasználását. A regionális támogatások fogadásához és eredményes felhasználásához tehát alapvető és nélkülözhetetlen a hatékony intézményrendszer kialakítása.

**Bár a strukturális alapok hatása kétségtelenül számottevő volt az elmúlt támogatási időszakokban, Portugália esetében mégsem sikerült elérni az EU regionális politikájának azt az egyik fő célkitűzését, hogy a támogatások hatására az Európai Unió tagállamai közötti fejlődésbeli különbségek csökkenjenek.** Portugália ugyanis 1999 óta divergál az Európai Unió egy főre jutó átlagos GDP-jétől. Hipotetikusán gondolkodva azon a forgatókönyvön, hogy mi lett volna, ha Portugália nem lép be az Európai Unióba és ezzel a regionális fejlesztési támogatásoktól is elesik, azt feltételezhetjük, hogy egy ilyen alternatíva esetén az ország valószínűleg nem fejlődött volna abban az ütemben, ahogyan ez a strukturális támogatások mellett történt. A makroökonómiai modellek úgy becsülik a strukturális támogatások hatását egy adott

országgra nézve, hogy a strukturális támogatások mellett nyert adatokat hasonlítják össze azzal az esettel, mintha az adott ország nem részesült volna strukturális támogatásokban. A HERMIN modell ex-post értékelése alapján a strukturális alapok hatása Portugáliában a II. KTK időszakának éves átlagában számolva a GDP 3,4 százalékát tette ki. A HERMIN modell a III. KTK időszakának ex-ante értékelése alapján a strukturális alapok hatását éves átlagban a portugál GDP 6,1 százalékára becsülte. Ugyanezen módszerrel a modell a Nemzeti Stratégiai Referencia Keret (röviden: NSRK) támogatásainak GDP-re gyakorolt hatását 3,1 százalékra becsülte, 2015-re vetítve. Így tehát azt mondhatjuk, hogy *ceteris paribus* a strukturális támogatások nélkül a portugál GDP 1994 és 1999 között feltételezhetően az összértékének 3,4 százalékával, 2000 és 2006 között 6,1 százalékával, 2015-re pedig 3,1 százalékával lett volna kevesebb. Annak ellenére, hogy egy ilyen feltételezett, a valóságban nem ellenőrizhető alternatívát nehéz tudományos módszerekkel bizonyítani, a fenti érvelés alapján belátható, hogy a strukturális támogatások hatására Portugália magasabb GDP-re tett szert és jobban fejlődött, mint az ellenkező esetben. A III. KTK-ról készített tanulmány szintén megállapítja, hogy a támogatások mellett Portugália éves átlagos GDP növekedését 2,5 százalékosra becsülték 2000 és 2006 között, a közösségi támogatások elmaradása mellett a GDP évi átlagos növekedése azonban csak 2,1 százalék lett volna. A hazai közfinanszírozás elmaradása mellett a GDP éves átlagnövekedése már csak 1,9 százalékot ért volna el, a hazai magánfinanszírozások kimaradása esetén pedig csak 1,6 százalékot [Beutel, 2002]. A strukturális támogatások országos egy főre jutó GDP-re gyakorolt hatása mellett a HERMIN modell ex-ante értékelése a strukturális alapok foglalkoztatásra gyakorolt hatását is jelentősen becsüli, 2000-2006 között éves átlagban majdnem 4 százalékkal magasabb foglalkoztatási mutatót tulajdonított a strukturális alapoknak. **Végső soron tehát, még ha a strukturális politika nem is minden esetben tudta látványosan elősegíteni az elmaradottabb régiók felzárkózását, vagy az ország európai uniós átlaghoz történő közeledését, a régiók illetve az országok közötti további fejlődésbeli különbségek növekedésének megakadályozásában bizonyosan sikerrel járt.**

Jóllehet a strukturális alapok abszolút mértékben hozzájárultak Portugália gazdasági és szociális kohéziójának növeléséhez, az ország aszimmetrikus gazdasági és szociális helyzete továbbra is fennáll. A Közösségi Támogatási Keretek is csak részben segítették elő Portugália versenyképességének növekedését. A jövőben arra van szükség, hogy

olyan politikai célkitűzések és megvalósítási tervek kerüljenek a fókuszba, amelyek biztosítják az innovatív és versenyképes gazdasági struktúra és az ehhez kapcsolódó szakképzett társadalom fenntarthatóságát [Magone, 2004]. Az ország versenyképességének növeléséhez magasabb kutatás-fejlesztési ráfordításokra, az oktatási szektor reformjára, valamint a kis-és középvállalkozások nagyobb arányú részvételére van szükség. A jövő kihívásai között szerepel tehát az Európai Unió által nyújtott strukturális támogatások eredményes felhasználása annak érdekében, hogy Portugália gazdasága visszanyerje korábbi dinamizmusát és felzárkózzon az európai átlaghoz. **Az Európai Unió strukturális alapjainak felhasználása révén Portugália olyan fejlődési pályán haladhat az uniós átlag felé, amely kivételes lehetőségeket és forrásokat nyújt számára a regionális egyenlőtlenségek csökkentéséhez, a gazdasági fejlődéshez, és a növekedéshez.** Az Európai Unió kohéziós politikája lehetőséget és eszközöket nyújt mindennek a megvalósításához. Az eredmények nagyrészt azon múlnak majd, hogy mennyiben sikerül leküzdeni az előző időszak hiányosságait és hogyan használja fel Portugália a rendelkezésre álló forrásokat a stratégiai célok érdekében. A 2007-től megkezdődött programozási időszak célzottan támogatja a versenyképesség és az emberi erőforrások fejlesztését Portugáliában. A strukturális alapokból nyújtott támogatások remény szerint beváltják majd a hozzájuk fűzött várakozásokat és Portugáliát ismét a konvergencia útjára emelik.

A kutatásom első fő kérdésével kapcsolatban elvégzett forráselemzés és a makroökonómiai modellek szimulációi alapján **igazoltnak látom a disszertáció hipotézisét arra vonatkozóan, hogy a strukturális támogatások Portugáliát és régióit olyan előnyökhöz juttatták, amelyek a támogatások nélkül nem valósultak volna meg.** Megállapítható, hogy az Európai Unió strukturális támogatásai jelentősen hozzájárultak Portugália fejlődéséhez. A strukturális támogatások szerves részévé váltak Portugália gazdaságának az elmúlt több mint 20 évben, amelyek nélkül az ország nem tartana jelenlegi fejlettségi szintjén. A támogatások kohézióra és növekedésre gyakorolt hatása azonban nagymértékben függ többek között az adminisztratív költségektől, a támogatások esetleges hazai beruházásokat kiszorító hatásától, a támogatások elköltésének hatékonyságától és a támogatott tevékenységek termelékenységétől, a fogyasztásra és a beruházásra gyakorolt hatásától [In't Veld, 2007]. A strukturális támogatások eredményes felhasználásához tehát egyrészt olyan stratégiára van szükség, amely az ország hosszú távú versenyképességét szolgálja, másrészt fontos, hogy

megtörténjenek azok az intézményi, strukturális átalakítások, amelyek nyomán még nagyobb hatást lehet elérni a támogatásokkal.

## ***2. Konvergencia versus divergencia a portugál régiók között – a kutatás második kérdése***

A kohéziós országokban, így Portugáliában is nagy kihívásnak számít, hogy az elmaradott régiók különböző gondjait egy olyan országban kell megoldani, ahol – nyugat-európai mércével mérve – maga az ország egésze sem teljesen fejlett. Emiatt bizonyos ellentmondások és feszültségek keletkezhetnek a nemzeti növekedés és a regionális felzárkóztatás céljai között [Illés, 2003]. A döntéshozók számára a feladat tehát az, hogy megtalálják az egyensúlyt az ország versenyképességének növelése és a regionális felzárkóztatás között. Illés szerint a legtöbb ilyen kihívás előtt álló ország – köztük Portugália is – ezt úgy oldotta meg, hogy a nemzeti szintű gazdasági fejlődésre helyezett különös súlyt, és kisebb fontosságot tulajdonított a regionális kiegyenlítődéssnek.

A konvergencia folyamatát vizsgálva Portugáliában megállapítható, hogy a kohézió terén elért eredmények – különösen az infrastruktúra és a más létesítmények fejlődése tekintetében – egyértelműen hozzájárultak az ezeken a területeken meglévő igények kielégítéséhez. Ugyanakkor ezek a folyamatok nem fordították vissza vagy változtatták meg a népesség elvándorlási hajlamát és az ezzel járó helyi és regionális gazdasági bázis gyengülését. A portugál területre korábban hagyományosan jellemző kettősség (partvidék/belső területek) mára már sokkal komplexebbé vált. A területi versenyképesség szempontjából jelentős aszimmetriák vannak a portugál régiók között. Az elmúlt időszak legnagyobb győztese versenyképesség szempontjából a Lisszabon régió (Nagy Lisszabon és a Setúbal félsziget) valamint Alentejo központja. A versenyképesség hiánya érződik ugyanakkor számos régió esetében (pl. Nagy Portó és Alentejo partvidék). A területi kohézió szempontjából a fejlődő, felemelkedő régiók (Alentejo központi része, Algarve, Beira Interior Sul, Baixo Vouga, Médio Tejo, Pinhal Litoral) részesültek leginkább az előnyökből, ezek többnyire az ország hagyományos gazdasági és szociális fejlődési határvonalában helyezkednek el. Nagy Lisszabon, a Setúbal félsziget és Nagy Portó némileg teret veszítettek a területi kohézió szempontjából. **A portugál régiók között versenyképesség és kohézió terén még**

**jelentős aszimmetriák vannak, amelyek nagy kihívást jelentenek különösen, ha figyelembe vesszük, hogy maga a régió az, ahol a versenyképesség és a kohézió dimenziója találkozik [Observatório do QCA III, 2007].**

Az Európai Unió által nyújtott támogatások jelentős forrásokhoz juttatták Portugália régióit. A strukturális alapok közül kétségkívül az Európai Regionális Fejlesztési Alapon keresztül biztosították a legnagyobb összegű támogatásokat a régiók számára. Annak ellenére, hogy Portugália fejlődési pályája az 1986-os csatlakozástól az ezredfordulóig közelített az uniós átlaghoz, a növekedés nem egyenletesen oszlott meg a portugál NUTS II régiók között. Az országon belüli regionális növekedési pályák aszimmetrikusak voltak már ebben az időszakban is [Torres et al, 2004]. **Bár a strukturális alapok egyik alapvető célkitűzése a tagállamok régiói közötti regionális különbségek csökkentése, Portugáliában az egyes régiók fejlettségi szintje divergenciát mutat.**

A portugál régiók elmúlt két évtizedes fejlődésének a strukturális támogatások tükrében elvégzett forráselemzése során azt tapasztaltam, hogy az EK-csatlakozást követően az egyes régiók közötti egyenlőtlenség csökkent, és mind a szigma, mind pedig a béta konvergencia megvalósult. A szigma konvergencia számítások alapján az egyes régiók egy főre jutó GDP-je 1991 és 1994 között közeledett az átlaghoz, 1994 és 1997 között távolodott, majd 1997 és 2003 között a szigma konvergencia értékének stabilizálódása volt megfigyelhető. Az Eurostat számításai alapján 2003-tól kezdődően a regionális GDP egyenlőtlenségei tovább növekedtek az egyes portugál régiók között. A portugál NUTS III régiók közötti béta konvergencia 1991 és 2003 közötti időszakra vonatkozó számításai alapján enyhe béta konvergencia volt megfigyelhető. A 2000-2003-as időszakra vonatkozóan ezt erősítik meg a MODEM makroökonómiai modell számításai is. **Megállapítható tehát hogy jelenleg a portugál régiók között enyhe fokú béta konvergencia áll fenn, a régiók átlagtól való eltérése azonban nem csökken, vagyis nincs szigma konvergencia közöttük. Mindez azt jelenti, hogy az egyes régiók közötti különbségek csökkenése még nem stabilizálódott. Emiatt a régiók közötti divergencia leküzdése a jövőben is a közpolitika beavatkozását igényli.**

A kutatásom során a forráselemzés mellett önálló módszer alapján is vizsgáltam a portugál régiók strukturális támogatások tükrében bekövetkezett fejlődésének

alakulását. Az elérhető adatok alapján az egyes régiók 1994-2006 közötti regionális GDP szintjét és annak változását vettem össze a második és a harmadik Közösségi Támogatási Keret régiókra bontott támogatásaival. **Saját számításaimból eredő első megállapítás az, hogy a strukturális támogatások regionális megoszlása 1994 és 2006 között nem követte szorosan az egyes régiók fejlettségi szintjeit.** Egyes esetekben a relatíve magas egy főre jutó regionális GDP-vel rendelkező régiók nagyarányú támogatásban részesültek, míg a relatíve alacsony egy főre jutó GDP-vel rendelkező régióknak alacsonyabb támogatási összeg járt. **Továbbá az is megállapítható, hogy az egyes régióknak nyújtott strukturális támogatások és az egy főre jutó regionális GDP változása között nincs közvetlen korreláció.** Az 1994-1999 és a 2000-2006 közötti támogatási időszakokban nem mutatkozott olyan egyértelmű trend, amely szerint a regionális GDP a strukturális támogatások mértéke alapján közeledne az országos átlaghoz. Egyes régiók a viszonylag alacsony támogatási összegek ellenére is jelentős fejlődést tudtak elérni az egy főre jutó regionális GDP terén, más régiók egy főre jutó regionális GDP-je ugyanakkor a relatíve magas regionális támogatások ellenére sem emelkedett. Következésképpen a számításaim alapján megállapítható, hogy a regionális GDP változása nem követi tisztán a strukturális alapok támogatásainak mértékét, vagyis egyéb tényezők (kiinduló fejlettségi szint, gazdasági ciklusok, konjunktúra ciklusok, stb.) olyan mértékben befolyásolhatják az egyes régiók fejlődését, hogy azok tisztán strukturális támogatások hatására elért fejlődése nem állapítható meg. **A fentiekből tehát az a következtetés vonható le, hogy kizárólag a strukturális alapok hatására a portugál régiók között nem feltétlenül alakult ki konvergencia.**

Hasznos lehet, ha megfigyeljük az egyes portugál régiók besorolásának változását az egyes támogatási időszakokban. Az 1986-os csatlakozástól kezdődően egészen 2000-ig, a második közösségi támogatási időszak végéig, Portugália egésze a legfejletlenebb régiókat magában foglaló első célkitűzés alá tartozott. 2000 és 2006 között ez alól csak Lisszabon és Tejo völgye régió volt kivétel, amely fejlettségi szintje miatt már csak átmeneti támogatásban részesült az első célkitűzés támogatásaiból, a többi portugál régió továbbra is az első célkitűzés alá tartozott. A jelenlegi negyedik támogatási ciklusban Portugália hét régiója közül négy még mindig a legfejletlenebb régiók számára kialakított konvergencia célkitűzés alá sorolható. Mindez azt mutatja, hogy a



jelentős regionális támogatások ellenére sem sikerült kiemelni a portugál régiók többségét a legfejletlenebb európai régiók csoportjából.

A fentiekből tehát megállapítható, hogy a portugál régiók konvergenciájának lassulása vagy elmaradása, illetve a portugál gazdaság egészének ezredfordulótól kezdve tartó európai uniós átlagtól való divergálása együtt létezik a strukturális alapok nagy mennyiségű támogatásával. A strukturális támogatásokhoz való hozzáférés és a gazdasági teljesítőképesség csökkenése között húzódó aszimmetria azt bizonyítja, hogy a korábbi konvergenciát elősegítő folyamatok hatékonysága elveszett. Következésképpen, nem elégségesek a programozási feladatok, a stratégiai és irányítási modellek, valamint a megvalósított projektek kapacitásai ahhoz, hogy biztosítsák a portugál gazdaság és régiók pozitív teljesítményét, valamint strukturális igazodását a kedvezőtlen globális gazdasági környezethez és versenyfeltételekhez.

A kutatás második kérdésével kapcsolatos forráselemzésből, szigma és béta számításokból, valamint saját számításaimból adódóan **igazoltnak látom a kutatás másik hipotézisét, vagyis, hogy a strukturális támogatások nyomán nem minden időszakban, illetve nem mindig a támogatások arányában vagy azok hatására valósult meg a konvergencia az egyes portugál régiók között. Ilymódon az Európai Unió regionális politikájának az a célkitűzése, miszerint a támogatások eredményeképpen az egyes régiók között meglévő fejlődésbeli különbségek csökkennek, a portugál régiók esetében nem valósult meg teljes mértékben. Ezt úgy is lehet értelmezni, hogy az Európai Unió támogatáspolitikájának elmélete és gyakorlata között jelenleg még nincs teljes összhang. Az a konklúzió vonható le tehát, hogy Portugáliában az Európai Unió strukturális politikája inkább a regionális egyenlőtlenségek marginális ellensúlyozásához, mintsem a hathatós regionális változásokhoz járult hozzá.**

### ***3. Ajánlások és javaslatok, különös tekintettel Magyarország érdekeire***

Végezetül a portugál tapasztalatok és megoldások alapján olyan általános ajánlásokat és javaslatokat próbálok tenni, amelyek a portugál és a magyar döntéshozók számára is hasznosítható lehet a strukturális alapok felhasználása során. Teszem ezt azért, mert úgy gondolom, hogy a Portugália és Magyarország között meglévő különbségek ellenére

számos olyan hasonlóság van a két ország között,<sup>66</sup> amelyek alapján a portugál tapasztalatok a magyar támogatás-felhasználás javára válhatnak.

Az egyes hasznosítható tapasztalatokat az alábbi pontokban foglalom össze:

**1. A sikeres támogatás-felhasználáshoz elsődleges fontosságú a néhány kulcsterületre koncentráló támogatási stratégia kialakítása.** Az ország fejlesztési prioritásaira és strukturális problémáira fókuszáló stratégiát jól megválasztott és célzott operatív eszközökkel, és projekteken keresztül érdemes megvalósítani. Elengedhetetlen tehát a stratégiai koordináció, a támogatások tematikus koncentrálása és a projekteknek a stratégia szolgálatában álló kritériumrendszer szerinti kiválasztása. Mindehhez hozzájárul a folyamatos stratégiai monitoring mechanizmusok kialakítása is. Portugáliában, sok esetben a szerteágazó stratégiából eredően, túlzott mennyiségű operatív beavatkozáson keresztül történt a támogatások felhasználása, amely gyakran elaprózott és a stratégiával nem konzisztens projektekhez vezetett. Fontos tehát a támogatott tevékenységek nagyobb koordinációja és a szelektivitás, amelyek révén fenntartható és hatékony projektek kerülhetnek megvalósításra.

**2. A gazdasági növekedést középtávon az oktatásra és az emberi erőforrásra (beleértve a K+F kiadásokat) összpontosított támogatások segítik elő a legjobban. A vállalatok és a gazdaság versenyképességét serkentő másik fontos terület az innováció, ahol szintén stratégiai összehangolásra, a tevékenységi szintek integrációjára és kollektív cselekvésre van szükség.** A kutatás-fejlesztésre és innovációra szánt kiadások regionális dimenziójának kialakítása során arra kell törekedni, hogy a beruházások ne aprózódjanak el, és létrejöjjön a kritikus mennyiségű beruházás. Fontos továbbá, hogy **a strukturális támogatásokból az infrastrukturális beruházásokra és fejlesztésekre fordított kiadásokat helyes arányban használják fel a tagállamok**, mivel ezekkel rövid távon ugyan látványos eredmények érhetőek el, hosszú távon azonban nem biztos, hogy megfelelően tudnak hozzájárulni az ország nemzetközi versenyképességének javulásához. Portugália a támogatások nagy arányát fordította ilyen célra. Magyarországon is hiányos az infrastrukturális háttér, azonban egyesek szerint nem szerencsés kizárólagos hangsúlyt fektetni az infrastrukturális

---

<sup>66</sup> A két ország mérete, lélekszáma, centralizált regionális politikai irányítás és 7 darab NUTS II régió.

beruházásokra. Ezek a többnyire népszerű beruházások kétségtelenül hozzájárulnak a többi régióval szemben fennálló infrastrukturális szakadék csökkentéséhez, azonban önmagukban nem generálnak gazdasági dinamizmust és az adott régiót még jobban kitehetik az erősebb és technológiailag fejlettebb cégek versenyének [Rodríguez-Pose – Fratesi, 2004].

**3. A stratégiai menedzsment komplex feladatait megvalósító hatékony intézményrendszer alapvető fontosságú a támogatások eredményes felhasználásához.** Különösen fontos szerepe van a hatékony intézményi kapacitás megteremtésében a közigazgatásnak, amely fejlesztéséhez pozitívan járulhatnak hozzá a strukturális alapok menedzselése során szerzett tapasztalatok: a többéves programozás, az átláthatóság, a támogatott tevékenységek értékelése és a partnerség a döntéshozatali és végrehajtás ellenőrzési folyamatokban. Portugália a közigazgatás kapacitásának hiányosságait felismerve a III. KTK során kialakította a Közigazgatás Operatív Programot, és az NSRK egyik stratégiai prioritásának is a kormányzati hatékonyság növelését jelölte meg.

**4. Portugália EU-átlaghoz történő felzárkózási folyamatának tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a termelékenység és a versenyképesség javítására irányuló gazdaságpolitika nélkül a konvergencia folyamata visszafordítható és helyét a divergencia veszi át** [Pimpão, 2003]. A portugál gazdaság reálkonvergenciájának visszanyerése érdekében a fenntartható növekedést, a versenyképességet és a termelékenységet szolgáló fejlesztési stratégiára van szükség. A kibővült Európai Unióban a 2007 és 2013 közötti időszakot átfogó NSRK talán az utolsó támogatási időszak, amikor Portugália jelentékeny külső segítséget kaphat a belső növekedési potenciáljának megszilárdítására [OECD, 2008]. Az Európai Unióhoz az ötödik bővítési körben (2004-ben és 2007-ben) csatlakozott tagállamok olcsóbb és magasabban képzett munkaerőt kínálnak, s ezzel kell felvennie a versenyt Portugáliának, amely az EU legrosszabbnak minősített munkaerejével rendelkezik [Magone, 2004]. Az oktatási rendszer reformján keresztül van tehát esély egy versenyképesebb Portugália létrehozására. A külső versenyképesség szempontjából a fő probléma az innováció, a kutatási és technológiai befektetések hiánya a portugál gazdaságban. Ezért elengedhetetlenül szükséges a jövőben a portugál gazdaság termelékenységének fellendítése, különösen a magánszektor innovatív megközelítésén keresztül. A portugál

NSRK választ kínál a gazdaság előtt álló kihívásokra és a támogatások felhasználását a gazdaság problémáinak megoldása irányába tereli.

**5. A támogatási stratégia meghatározásakor fontos, hogy a versenyképesség és a kohézió közötti megfelelő egyensúly létrejöttön, ezért az ország külső versenyképessége és felzárkózása mellett a belső egyensúlytalanságok felszámolására is törekedni kell.** A portugál NSRK Regionális Operatív Programokon keresztül nyújtott támogatásai nagyarányú összegeket fordítanak a két legfejletlenebb régió (Norte és Centro) fejlesztésére, és a támogatási összegek nagyrészt követik az egyes régiók 2006-ban mért fejlettségi színvonalának sorrendjét. A regionális aszimmetriák kezelését a strukturális támogatási összegek olyan elosztása révén lehet elérni, amely a régiók országon belüli fejlettségi szintjének sorrendjét is figyelembe veszi az egyéb célkitűzések (pl. versenyképességet növelő régiók támogatása) mellett.

Végezetül, a strukturális alapokból származó közvetlen előnyök csak részét alkotják az egésznek. **A strukturális alapok igazi hosszú távú eredményei attól függenek, hogy milyen választ adnak az egyes régiók az egységes piac nyomán felmerülő egyéb kihívásokra.** A strukturális támogatások eredményeit végeredményben tehát mindenképpen egy szélesebb horizonton keresztül kell vizsgálni, és ha így tekintjük, akkor megállapítható, hogy az Európai Unió egyéb politikái mellett a strukturális politika terén Portugália már mindenképpen a haszonélvezők közé tartozik. Az ottani tapasztalatok felhasználásával remélhetőleg Magyarország is hasonló helyzetbe kerül a nem túl távoli jövőben.

## **Felhasznált irodalom**

### **Könyvek, tanulmányok, folyóiratok:**

- Abreu, Orlando [2006]: Portugal's boom and bust: lessons for euro newcomers. ECFIN country focus. Economic analysis from the European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Vol. 3/16.
- Bachtler, John – Gorzelak, Grzegorz [2007]: Reforming EU Cohesion Policy. A reappraisal of the performance of the Structural Funds. Policy Studies. Vol. 28/4: 309-326.
- Barradas, Susana – Lopes, Emídio [2007]: Processo de Convergência Regional em Portugal: Absoluta, Condicionada ou Clube? Prospectiva e Planeamento. Vol. 14: 23-79.
- Barro, R. J. – Sala-i-Martin, X. [1991]: Convergence across states and regions. Brooking Papers on Economic Activity: 107-182.
- Barro, R. J. – Sala-i-Martin, X. [1992]: Convergence. Journal of Political Economy, University of Chicago Press. Vol. 100/2: 223-251.
- Beutel, Jörg [2002]: The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000-2006. Final Report to the Directorate-General for Regional Policies, European Commission.
- Blanchard, Olivier – Giavazzi, Francesco [2002]: Current account deficits in the Euro area: The end of the Feldstein-Horioka puzzle? Brookings Papers on Economic Activity. Vol. 2: 147-209.
- Blanchard, Olivier [2007]: Adjustment within the euro. The difficult case of Portugal. Portuguese Economic Journal. Vol. 6/1: 1-22.
- Boldrin, M. – Canova, F. [2001]: Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies. Economic Policy. Vol. 16/32: 205-253.
- Bradley, J. – Fitz Gerald, J. [1988]: Industrial output and factor input determination in an econometric model of a small open economy. European Economic Review. Vol. 32: 1227-1241.
- Bradley, John – Modesto, Leonor – Sosvilla-Rivero, Simón [1995a]: Similarity and diversity in the EU Periphery. A HERMIN-based investigation. Economic Modelling. Vol. 12/3: 313-322.
- Bradley, J. – O'Donnell, N. – Sheridan, N. – Whelan, K. [1995b]: Regional Aid and Convergence: Evaluation of the Impact of the Structural Funds on the European Periphery. Ashgate Publishing Company.

- Bradley, John [2000]: The impact of Community Support Frameworks on Objective 1 countries: Greece, Ireland, Portugal and Spain 1989-2006. Final Report. The Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Bradley, John – Morgenroth, Edgar, with the collaboration of Gács János – Untiedt, Gerhard [2004a]: A Study of the Macro-economic impact of the reform of EU Cohesion Policy. The Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Bradley, John – Morgenroth, Edgar – Untiedt, Gerhard [2004b]: Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework. Economic and Social Research Institute, Dublin; Gesellschaft für Finanz-und Regionalanalysen, Münster.
- Bradley, John [2006]: Evaluating the Impact of European Union Cohesion Policy in Less-developed Countries and Regions. *Regional Studies*. Vol. 40/2: 189-199.
- Cappelen, A. – Castellacci, F. – Fagerberg, J. – Verspagen, B. [2003]: The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 41/4: 621-644.
- Cardoso, Pedro L. [2005]: Household behaviour in a monetary union: what can we learn from the case of Portugal? ECFIN Country Focus. Economic analysis from the European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Vol. 2/20.
- Comissão de Gestão dos Fundos Comunitários [2000]: Um olhar sobre o QCA II. Encerramento do Período de Programação 1994-1999.
- Czuriga Eszter [2004]: Az Európai Bizottság jelentése a gazdasági és szociális kohézióról. *Európai Tükör*. Vol. 2: 117-123.
- Czuriga Eszter [2005]: Az Európai Unió kohéziós politikája 2007 után – Az Európai Bizottság jogszabálytervezetei a 2007-2013 közötti kohéziós politikára vonatkozóan. *Európai Tükör*. Vol. 2: 123-138.
- Czuriga Eszter [2008]: Kohéziós Politika Portugáliában 2007-2013 között. *Európai Tükör*. Vol. 10: 116-126.
- De la Fuente, Angel [2002]: Convergence across countries and regions: theory and empirics. *EIB Papers*. Vol. 5/2: 25-45.
- Dias, Ana Maria – Lopes, Emídio [2005]: MODEM 5 – Um Modelo Multisectorial para a Economia Portuguesa com Extensão Multirregional. Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional. Departamento de Prospectiva e Planeamento. Kézirat.
- Dias, Ana Maria [2006]: HERPOR – A Macroeconometric Model for the Portuguese Economy. Working Paper. Ministry of Environment, Spatial Planning and Regional Development. Department of Foresight and Planning, Lisbon.

- Dias, Ana Maria [2007]: The Macroeconomic Impact of EU Structural Funds on the Portuguese Economy. Presentation for the OECD. Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, Lisbon.
- DGDR [2003]: Sumário Executivo do Estudo da Avaliação Intercalar do QCA III. 2000-2006. Relatório Final. Direcção Geral do Desenvolvimento Regional.
- DGDR [2004]: Quadro Comunitário de Apoio II 1994-1999: Relatórios finais, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.
- DGDR [2005a]: Portugal e a União Europeia, Indicadores Socio-Económicos. Cadernos DGDR. No.2, Lisboa.
- DGDR [2005b]: Sumário Executivo do Estudo de Actualização da Avaliação Intercalar do QCA III. 2000-2006. Relatório Final. Direcção Geral do Desenvolvimento Regional.
- Ederveen, Sjef – de Groot, Henri L.F. – Nahuis, Richard [2002a]: Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy. CPB Discussion Paper. Vol. 10.
- Ederveen, S. – Gorter, J. – de Mooij, R. – Nahuis, R. [2002b]: Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.
- Éltető Andrea [2001]: Portugália modernizációja. VKI Kihívások. MTA Világgazdasági Kutatóintézet. Vol. 141.
- Éltető Andrea – Demendy Nóra [2002]: Spanyolország és Portugália az Európai Unió strukturális támogatási rendszerében. Külgazdaság. XLVI. évf. június.
- European Commission (röviden: EC) [1997]: Aggregate and regional impact: The cases of Greece, Spain, Ireland and Portugal. ESRI Series. The Single Market Review. Subseries VI: Vol. 2. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission [2000]: The EU Economy: 2000 Review, European Economy. No.71.
- European Commission Economic and Financial Affairs [2004]: The Portuguese economy after the boom. European Economy. No. 8.
- European Commission Economic and Financial Affairs [2007]: Economic Assessment of the Stability Programme of Portugal (Update of December 2006).
- European Commission Regional Policy [1994]: The Structural Funds' contribution to Portuguese development. Summary of the Portuguese CSF. Inforegio Factsheet.
- European Commission Regional Policy [2003]: Analysis of the Impact of Community Policies on Regional Cohesion. Final Report. Vol. I.

European Commission Regional Policy [2006a]: Inforegio Factsheet, Cohesion Policy 2007-2013 Portugal.

European Commission Regional Policy [2006b]: Study on Strategic Evaluation on Transport Investment Priorities under Structural and Cohesion Funds for the Programming Period 2007-2013. Country Policy Brief Portugal.

European Commission Regional Policy [2008]: Cohesion policy 2007-2013. National Strategic Reference Frameworks, Luxembourg.

European Communities [2003]: European Union. Consolidated Treaties. Treaty on European Union. Treaty establishing the European Community. Protocols adopted at Nice, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Eurostat [1998]: Portrait of the regions. Portugal.

Eurostat [2006]: Regions, Statistical Yearbook.

Forman Balázs [2000]: Regionális politika az Európai Unióban. VÁTI Kht., Budapest.

Forman Balázs [2003]: Az EU Strukturális Alapjai és Előcsatlakozási Alapjai. Interpress, Budapest.

Forman Balázs [2005] Körkép az Európai Unióból: Portugália II. <http://www.formanbalazs.hu/index.php?gcPage=public/cikkek/mutatCikk&fnId=91>.

Győri Enikő [1999]: A nemzeti parlamentek szerepe az európai integrációban, Egy Magyarország számára követendő modell. Doktori (Ph.D.) értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola.

Horváth Gyula [2003a]: Európai regionális politika. 2. változatlan utánnnyomás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs.

Horváth Gyula [2003b]: Regionális támogatások az Európai Unióban. Osiris kiadó, Budapest.

Horváth Zoltán [2007]: Kézikönyv az Európai Unióról. Hetedik, átdolgozott, bővített kiadás. Magyar Országgyűlés.

Hunyadi László – Mundruczó György – Vita László [2000]: Statisztika. III. Javított kiadás. AULA Kiadó. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem.

Hurst, Christopher – Thisse, Jacques-François – Vanhoudt, Patrick [2000]: What diagnosis for Europe's ailing regions? EIB Papers. Vol. 5/1: 9-30.

Illés István [2003]: Regionális gazdaságtan és politika. Zsigmond Király Főiskola, Budapest.



- Instituto Nacional de Estatística [2006]: Anuário Estatístico de Portugal, Lisboa, Portugal.
- Instituto Nacional de Estatística [2008a]: Contas Regionais 2006 Preliminar, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística [2008b]: Contas Regionais 1995-2006. Retropolação da Base 2000, Lisboa.
- In't Veld, Jan [2007]: The Potential Impact of the Fiscal Transfers under the EC Cohesion Policy Programme. European Economy. Economic Papers. Vol. 283.
- Iván Gábor [2006]: Tagállami motivációk a 2007-2013-as pénzügyi perspektíva vitájában. Európai Tükör. Vol. 5: 9-25.
- Kapp, K.W. [1963]: Social Costs and Social Benefits – A contribution to normative economics. In: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung: 183-210. Edited by E. v Beckerath und H. Giersch, Verein für Sozialpolitik. Dunckler und Humblot, Berlin.
- Kengyel Ákos [1998]: Regionális támogatások és a kohézió korlátai az Európai Unióban. Közgazdasági Szemle. XLV.évf.: 437-455.
- Kengyel Ákos [2004a]: Az Európai Unió regionális politikája. Második, átdolgozott kiadás. AULA Kiadó, Budapest.
- Kengyel Ákos [2004b]: Integrációs Politikák – A Gazdasági Unió alapjai. B.II.fejezet, In: Palánkai Tibor: Az Európai integráció gazdaságtana, AULA Kiadó, Budapest.
- Kengyel Ákos [2008]: Kohézió és finanszírozás. Az Európai Unió regionális politikája és költségvetése. Akadémiai kiadó, Budapest.
- Laski, Kazimierz – Römisch, Roman [2003]: From Accession to Cohesion: Ireland, Greece, Portugal and Spain and Lessons for the Next Accession. Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW) Research Reports. No. 298.
- Leonardi, Robert [2006]: Cohesion in the European Union, Regional Studies. Vol. 40/2: 155 – 166.
- Lucas, R. E. [1988]: On the Mechanics of Economic Development, Journal of Monetary Economics. Vol. 22: 3-42.
- Magone, José M. [1997]: European Portugal: The difficult road to sustainable democracy. Palgrave Macmillan Ltd., Houndsmill, United Kingdom.
- Magone, José M. [2003]: The third level of european integration: Old and New Insights. In: Regional Institutions and Governance in the European Union: 1-28. Greenwood Publishing Group.

- Magone, José M. [2004]: The developing place of Portugal in the European Union. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.
- Marján Attila [2005]: Az Európai Unió Gazdasága, Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell. Szerk.: Marján Attila. Budapest. HVG Kiadói Rt.
- Martin, Philippe [1999]: Are European Regional policies delivering? EIB Papers. Vol. 4/2: 10-23.
- Moussis, Nicholas [2007]: Guide to European Policies. 12th revised edition. European Study Service.
- Myrdal, Gunnar [1959]: Economic Theory and Under-Developed Regions. Gerald Duckworth & Co., London.
- Nagy Sándor Gyula [2007]: Az európai uniós támogatások felhasználásának összehasonlítása egyes tagállamok esetében. Európai Tükör. Vol. 1: 94-102.
- Observatório do Quadro Comunitário de Apoio [1995]: Avaliação Ex-post do 1º QCA 1989-93. Relatório de Síntese.
- Observatório do QCA III [2005]: Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social. Colecção Estudos de Enquadramento Prospectivo do QCA III.
- OECD [1992]: Economic Survey – Portugal.
- OECD [2006]: Economic Outlook.
- OECD [2008]: Estudos Territoriais Portugal. OECD Publishing. Paris.
- Ohlin, Bertil Gotthard [1981]: Interregionális és Nemzetközi Kereskedelem. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Palánkai Tibor [2004]: Az Európai integráció gazdaságtana, AULA Kiadó, Budapest.
- Pimpão, Joaquim F. L. [2003]: A portugal gazdaság az Európai Unióhoz való csatlakozás után. Fejlesztés és finanszírozás. Vol. 4: 78-83.
- Pires, Luís Madureira [1998]: A Política regional Europeia e Portugal. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Pita Barros, Pedro – Garoupa, Nuno [1996]: Portugal – European Union convergence: Some evidence. European Journal of Political Economy. Vol. 12: 545-553.
- Pontes, José Pedro [2000]: Sources of convergence in the European Union – the case of Portugal.
- Pontes, José Pedro [2005]: A Política Regional Portuguesa e as Economias de Aglomeração. Instituto Superior de Economia e Gestão.

- Prospectiva e Planeamento [2006]: Evolução Macroeconómica 1995-2005. Diagnóstico Prospectivo. Vol. 13.
- Puga, D. [2002]: European Regional Policies in the light of recent location theories, *Journal of Economic Geography*. Vol. 2: 373-406.
- Roca, Pimentel [2004]: Europe at the margins: EU Regional Policy Peripherality and Rurality. Migration and EU Funding in Lagging Regions of Portugal. E-Geo Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional. Universidade Nova de Lisboa.
- Rodríguez-Pose, Andrés [2000]: Economic convergence and regional development strategies in Spain: the case of Galicia and Navarre. *EIB Papers*. Vol. 5/1: 89-115.
- Rodríguez-Pose, Andrés – Fratesi, Ugo [2004]: Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions. *Regional Studies*. Vol. 38/1:97-113.
- Roeger, Werner – I'nt Veld, Jan [1997]: QUEST II. A Multi-Country Business Cycle and Growth Model.
- Romer, Paul M. [1986]: Increasing returns and long run growth. *The Journal of Political Economy*. Vol. 94/5:1002-1037.
- Romer, Paul M. [1990]: Endogenous Technological Change. *The Journal of Political Economy*. Vol. 98/5.
- Romer, Paul M. [1994]: The Origins of Endogenous Growth. *The Journal of Economic Perspectives*. Vol. 8/1: 3-22.
- Sala-i-Martin, Xavier [1996]: Regional cohesion: evidence and theories of regional growth and convergence. *European Economic Review*. Vol. 40: 1325-1352.
- Siebert, Horst [1969]: *Regional Economic Growth: Theory and Policy*. International Textbook Company, Pennsylvania.
- Solow, R. M. [1956]: A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 70: 65-94.
- Szentes Tamás és munkaközössége [2005]: *Fejlődés Versenyképesség Globalizáció I, II*. Akadémiai kiadó, Budapest.
- Szilágyi István [2000]: *A portugál modell*. Osiris kiadó, Budapest.
- Szörfi Béla [2004]: *Gazdasági növekedés és felzárkózás: elméletek és tanulságok. Kopint-Datorg műhelytanulmányok*. Vol. 41.
- Tarschys, Daniel [2003]: *Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy*. Swedish Institute for European Policy Studies. Report No.17., Stockholm.

Tondl, Gabriele [1997]: Changing pattern of regional convergence in Europe. University of Economics and Business Administration, Research Institute for European Affairs, Vienna.

Tondl, Gabriele [2004]: EU Regional Policy. Experiences and Future Concerns. EI Working Paper Nr. 59, Europainstitut, Wirtschaftsuniversität, Wien.

Torres, Francisco – Freitas, Miguel L. – Amorim, Celeste – Bongardt, Annette – Dias, Marta F. – Silva, Ricardo [2004]: Regional Convergence in Portugal. The role of national (and EU) policies. INA papers, Oeiras, Portugal.

Young, Andrew T. – Higgins, Matthew J. – Levy, Daniel [2007]: Sigma convergence versus beta convergence: Evidence from U.S. County-Level Data. Journal of Money, Credit and Banking. The Ohio State University. Vol. 40/5: 1083-1093.

Varblame, Urmas – Vahter Priit [2005]: An analysis of the economic convergence process in the transition countries. University of Tartu. Faculty of Economics and Business Administration. Tartu University Press.

#### **Hivatalos dokumentumok, jogforrások:**

Commission of the European Communities (röviden: CEC) [1973]: Proposals for a Community regional policy. Official Journal of the European Communities. OJ C86 of 16 Oct., OJ C106 of 6 Dec.

CEC [1975]: Regulations establishing a Community regional policy. Official Journal of the European Communities. OJ L73 of 21 March.

CEC [1989]: Quadro Comunitário de Apoio – 1989-1993 para o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas (objectivo nº 1) Portugal.

CEC [1996]: First Cohesion Report. Directorate-General for Regional Policies, Commission of the European Communities, Luxembourg.

CEC [2000]: Structural Actions 2000-2006. Commentary and Regulations. The Structural Funds. The Cohesion Fund. The Instrument for Structural Policies for Pre-accession. Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities.

CEC [2001]: Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory. Second Report on Economic and Social Cohesion, Commission of the European Communities, Luxembourg.

CEC [2004]: A New Partnership for Cohesion – Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion, Commission of the European Communities, Luxembourg.

CEC [2005]: Communication from the Commission, Cohesion Policy in support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013. COM (2005)0299, Brussels.

CEC [2007]: Growing regions, Growing Europe. Fourth Report on Economic and Social Cohesion, Commission of the European Communities, Luxembourg.

Comissão de Gestão do QCA III [2000]: Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006, Portugal. Ministério do Planeamento.

Comissão de Gestão de QCA III, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional [2004]: Quadro Comunitário de Apoio III. Portugal 2000-2006 Revisão Intercalar 2004.

Comissão de Gestão do QCA III [2006]: Relatório Anual de Execução do QCA III 2006, Lisboa.

CSF III Observatory [2007]: National Strategic Reference Framework – Portugal 2007-2013. Ministry of the Environment, Spatial Planning and Regional Development.

European Commission [1995]: Portugal – Community support framework 1994-99. Objective 1: Structural development and adjustment of regions whose development is lagging behind.

European Commission [2007]: Cohesion policy 2007-2013. Commentaries and official texts, Luxembourg.

Observatório do QCA III [2007]: Quadro de Referência Estratégico Nacional – Portugal 2007-2013, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

PO Algarve [2007]: Programa Operacional Regional do Algarve 2007-2013.

PO Alentejo [2007]: Programa Operacional Regional do Alentejo 2007-2013.

PO Açores [2007]: Programa Operacional dos Açores para a Convergência 2007-2013.

PO Centro [2007]: Programa Operacional Regional do Centro 2007-2013.

PO Lisboa [2007]: Programa Operacional Regional do Lisboa 2007-2013.

PO Madeira [2007]: Programa Operacional de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial da Região Autónoma da Madeira 2007-2013.

PO Norte [2007]: Programa Operacional Regional do Norte 2007-2013.

**Internetes források:**

Corvinus Egyetem: [www.uni-corvinus.hu](http://www.uni-corvinus.hu)

Európai Unió honlapja: [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

Európai Unió Statisztikai Hivatala: [www.ec.europa.eu/eurostat](http://www.ec.europa.eu/eurostat)

Európai Bizottság, Regionális Politikai Főigazgatóság:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm)

Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Portugália Környezetvédelmi, Területrendezési és Regionális Fejlesztési Minisztériuma,  
Előrettekintési, Tervezési és Nemzetközi Kapcsolatok Osztálya: [www.dpp.pt](http://www.dpp.pt)

Portugália III. Közösségi Támogatási Kerete: [www.qca.pt](http://www.qca.pt)

Portugália Nemzeti Stratégiai Referencia Kerete: [www.qren.pt](http://www.qren.pt)

Portugália Nemzeti Statisztikai Intézete: [www.ine.pt](http://www.ine.pt)

## Saját publikációk jegyzéke

### Folyóiratcikkek magyar nyelven:

1. **Czuriga Eszter** és Horváth Zoltán [2002]: Az Európai Konvent Jogi Személyiség munkacsoportjának jelentése. Európai Jog. Vol. 6: 10-13.
2. Horváth Zoltán, Sinka László és **Czuriga Eszter** [2002]: Az Európai Konvent első konkrét eredményei. Európai Tükör. Vol. 5: 138-153.
3. Horváth Zoltán, Sinka László, **Czuriga Eszter**, Györkös Marianna, Kovács Krisztián [2003]: Az Európai Konvent hat munkacsoportjának jelentése. Európai Tükör. Vol. 1: 146-171.
4. **Czuriga Eszter** és Györkös Marianna [2003]: Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés fogadtatása az Európai Bizottságban és az Európai Parlamentben. Európai Tükör. Vol. 6: 152-164.
5. **Czuriga Eszter** [2004]: Az Európai Bizottság jelentése a gazdasági és szociális kohézióról. Európai Tükör. Vol. 2: 117-123.
6. **Czuriga Eszter** és Szalóki Katalin [2004]: Az új Európai Parlament. Európai Tükör. Vol. 6: 122-140.
7. **Czuriga Eszter** [2005]: Az Európai Unió kohéziós politikája 2007 után – Az Európai Bizottság jogszabálytervezetei a 2007-2013 közötti kohéziós politikára vonatkozóan. Európai Tükör. Vol. 2: 123-138.
8. **Czuriga Eszter** és Szalóki Katalin [2005]: Az euro-mediterrán együttműködés 10 éve – parlamenti nézőpontból. Európai Tükör. Vol. 9: 93-106.

9. **Czuriga Eszter** [2008]: Kohéziós Politika Portugáliában 2007-2013 között. Európai Tükör, Vol. 10: 116-126.
  
10. **Czuriga Eszter** [2009]: A portugál régiók konvergenciája az Európai Unió strukturális támogatásainak tükrében. Európai Tükör, Vol. 4. Megjelenésre elfogadva.

**Folyóiratcikkek angol nyelven:**

1. **Eszter Czuriga** [2009]: The European Union's Regional Policy and its results in Portugal. Convergence and divergence in practice. Society and Economy. Vol. 2. Megjelenésre elfogadva.



## Szakszavak jegyzéke

**Agenda 2000:** Az Európai Unió 2000-2006-os költségvetési időszakra elfogadott pénzügyi perspektívája, azaz költségvetése. Ebben a pénzügyi perspektívában már önálló tételként jelentek meg a bővítés kiadásai és az előcsatlakozási alapok.

**Bruttó Fix Tőkeképződés (Gross fixed capital formation – GFCF):** A vállalatok, a kormányzat és a fogyasztók fix tőkébe történt nettó új befektetéseit méri egy adott időszakon belül.

**Bruttó Hazai Termék (Gross Domestic Product – GDP):** A GDP az egy területen, adott idő alatt előállított javak (termékek és szolgáltatások) összességének értéke.  
 $GDP = \text{háztartások fogyasztása (C)} + \text{kormányzati fogyasztás (G)} + \text{beruházás (I)} + \text{nettó export (NX)}$ .

**Bruttó Hozzáadott Érték (Gross Value Added – GVA):** egy ország gazdasága által előállított végtermékek együttes piaci értéke. Az ágazatok vagy szektorok által előállított bruttó kibocsátás és a folyó termelőfelhasználás különbsége. Tartalmazza a béreket, kereseteket, a társadalombiztosítási hozzájárulást, a termelési adók és támogatások egyenlegét, a működési eredményt és az értékcsökkenési leírást.

**Bruttó Nemzeti Jövedelem (Gross National Income – GNI):** Egy adott ország állampolgárai által egy adott évben realizált összes jövedelem. Másképpen definiálva: egy adott ország állampolgárai által előállított és végső felhasználásra kerülő javak és szolgáltatások értéke.

**Divergencia:** A konvergenciával ellentétes folyamat, amikor az országok vagy régiók közötti fejlettségi szintek időben távolodnak egymástól.

**Egységes piac (Single European Market):** Az Egységes Európai Okmány határozta meg az egységes piac létrehozását 1992 végéig, egy nagyszabású jogalkotási program révén, amely a Közösségen belüli szabad mozgás valamennyi fizikai, technikai és fiskális akadályának megszüntetésére vonatkozott.

**Ellenőrző Hatóság:** a tagállam által minden egyes Operatív Programhoz kijelölt olyan szerv, amely az irányító és ellenőrző rendszerek megfelelő működéséért felel és független az Irányító és az Igazoló Hatóságoktól.

**Európai Gazdasági és Monetáris Unió (European Economic and Monetary Union):**

Az Európai Gazdasági és Monetáris Unió vagy másképpen gazdasági és monetáris unió az Európai Unió tagállamai monetáris együttműködésének elmélyítésére irányuló tevékenységek összessége. A gazdasági és monetáris unió három szakaszban jött létre, az első szakasz 1990-től 1994-ig tartott, a második 1994-től 1999-ig, a harmadik szakaszt pedig 1999-től számítjuk, amely egyben a közös európai valuta, az euró bevezetését is jelenti. Az euróban meghatározott monetáris politikáért az Európai Központi Bank felelős.

**Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap – EMOGA (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF):**

1962-ben hozták létre az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapot, amelynek két rendeltetése volt: 1) az alap Orientációs részlege a mezőgazdaság szerkezeti átalakításához és a vidéki térségek fejlesztéséhez nyújtott támogatást, 2) az alap Garancia részlege a közös agrárpolitika kulcsösszetevőjét jelentő ártámogatásokért felelt. 2007-től Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapként működik.

**Európai Tanács (European Council):** Az Európai Unió tagállamai állam- és kormányfőinek rendszeres ülése, csúcstalálkozója. Az Európai Tanács szerepe kettős: egyrészt általános politika iránymutatást ad az Unió számára, másrészt megoldja azokat a problémákat, amelyekre a Miniszteri Tanács szintjén nem volt lehetőség.

**Európai Regionális Fejlesztési Alap – ERFA (European Regional Development Fund – ERDF):**

Az 1975-ben létrehozott ERFA célja, hogy a régiók közötti egyenlőtlenségek kiküszöbölésével erősítse az Európai Unió gazdasági és szociális kohézióját. A strukturális alapok közül a legnagyobb költségvetéssel rendelkező alap.

**Európai Szociális Alap – ESZA (European Social Fund – ESF):** A strukturális alapok legrégebbi tagja, amelyet a Római Szerződéssel hoztak létre. Az Európai

Szociális Alap humánberuházásokat finanszíroz és az Európai Foglalkoztatási Stratégia megvalósításának legfőbb pénzügyi eszköze. Közösségi támogatásokkal segíti a tagállamok több és jobb munkahely létrehozására irányuló célkitűzéseinek megvalósulását, valamint a munkanélküliség megelőzését és leküzdését.

**Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz – HOPE (Financial Instrument for Fisheries Guidance - FIFG):** 1993-ban hozták létre azzal a céllal, hogy egyesítsék a pénzügyi forrásokat a halászat és a vízkultúra területén megvalósítandó strukturális intézkedések számára. 2007-től Európai Halászati Alapként működik.

**Input-output modell:** Mátrixban ábrázolja egy ország gazdaságát, az egyes ágazatok közötti kapcsolatokat. Az ágazati kapcsolatokat mérlegének is nevezik, mert bemutatja, hogy egy ágazat outputja egy másik ágazat inputját képezi. A kifejlesztett modellért Wassily Leontief gazdasági Nobel díjat kapott.

**Irányító Hatóság:** a tagállam által az Operatív Program irányítására kijelölt hatóság, nemzeti, regionális vagy helyi állami vagy magánszerv, vagy a tagállam maga.

**Igazoló Hatóság:** a tagállam által kijelölt olyan szerv, helyi, regionális vagy nemzeti hatóság, amely a Bizottsághoz való elküldést megelőzően tanúsítja a kiadásigazoló nyilatkozatokat és a kifizetés iránti kérelmeket.

**Kohézió:** Országok vagy régiók közötti gazdasági és szociális összetartó erő. Ha az egyes régiók fejlettségi szintjei között kicsi az eltérés, akkor erős kohézióról, ha jelentős az eltérés, akkor pedig gyenge kohézióról beszélünk. A kohéziót legjobban az idő síkjában érzékelhetjük, vagyis a fejlettségi szintek időbeni változásával a kohézió erősödhet, illetve gyengülhet.

**Kohéziós Alap:** A Kohéziós Alapot 1993-ban hozták létre annak érdekében, hogy az Unió legszegényebb tagállamait, Görögországot, Írországot, Portugáliát és Spanyolországot segítse a gazdasági és monetáris unióra való felkészülésben. A Kohéziós Alap azokat az EU-tagállamokat célozza, amelyek egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelme alacsonyabb a közösségi átlag 90 százalékánál, és amelyek rendelkeznek a maastrichti konvergenciakritériumok teljesítésére létrehozott

programmal. Az Alap környezetvédelmi és közlekedési fejlesztésekhez nyújt pénzügyi támogatást.

**Kohéziós országok, kohéziós tagállamok:** Azok az országok, amelyek részesednek a Kohéziós Alap támogatásaiból. A 2007-2013-as támogatási időszakban Portugália és Görögország mellett a tizenkét új tagállam tartozik a kohéziós országok közé. Továbbá Spanyolország átmeneti támogatásban részesülhet, tekintettel arra, hogy egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelme alacsonyabb a Tizenötök bruttó nemzeti jövedelme átlagának 90 százalékánál.

**Konvergencia:** A konvergencia az a folyamat, amelynek során az országok vagy régiók gazdasági fejlettségi szintje közeledik egymáshoz. A kohézió és a konvergencia fogalmai szorosan összefüggnek egymással. Míg a kohézió egy pillanatnyi állapotot jelöl az adott országok, régiók egymáshoz viszonyított fejlettségi színvonaláról, addig a konvergencia a fejlettségi szintek egymáshoz való közeledésének időbeni folyamata.

**Konvergenciakritériumok:** Az euró bevezetésének szükséges feltételei, a Maastrichti Szerződésben meghatározott konvergenciakritériumok, amelyek a következők: árstabilitás, kamatok konvergenciája, árfolyamok stabilitása, stabil kormányzati pénzügyi pozíciók.

**Közösségi Támogatási Keret – KTK (Community Support Framework – CSF):** programozási dokumentum, amelyet az Európai Bizottság a tagállam Nemzeti Fejlesztési Tervének értékelését követően hagy jóvá. Tartalmazza a strukturális alapok és a tagállam fellépésére vonatkozó stratégiát, prioritásokat, és pénzügyi hozzájárulásokat.

**Közösségi kezdeményezések (Communtiy Initiatives):** A strukturális alapok felhasználását segítő fejlesztési- vagy akcióprogramok, amelyeket a Bizottság dolgoz ki, de nemzeti szinten kerülnek végrehajtásra. A 2000-2006 közötti időszakban ilyen közösségi kezdeményezés volt az EQUAL, az INTERREG, a LEADER és az URBAN. A 2007-2013-as időszakra vonatkozóan a közösségi kezdeményezések integrálásra kerültek az Operatív Programokba.

**Lisszaboni stratégia:** Az Európai Unió versenyképességének fokozását, a növekedés és foglalkoztatás javítását célul kitűző stratégia, amelyet az Európai Unió állam- és kormányfői 2000-ben hagytak jóvá, majd 2005-ben újítottak meg. Az eredetileg elfogadott stratégia célja az volt, hogy az Európai Uniót 2010-ig a világ legversenyképesebb gazdaságává tegye. A lisszaboni stratégia félidős értékelése alapján 2005-ben két fő feladatra összpontosították a célkitűzéseket: az erősebb és tartósabb növekedés megvalósítására, valamint a több és jobb minőségű munkahely megteremtésére.

**Monitoring Bizottság:** A tagállam által kijelölt Monitoring Bizottság feladata, hogy biztosítsa az Operatív Programok megvalósításának minőségét és hatékonyságát. A minden egyes Operatív Programhoz létrehozott Monitoring Bizottság elnöke a tagállam vagy az irányító hatóság képviselője, a bizottság összetétele pedig a tagállam döntésétől függ.

**Nemzeti Stratégiai Referencia Keret:** A strukturális alapokból származó támogatások politikai prioritásait és végrehajtásának kulcselemeit meghatározó dokumentum, amely biztosítja, hogy a támogatások összhangban álljanak a Közösségi Stratégiai Iránymutatásokkal. Meghatározza továbbá a közösségi prioritások és a nemzeti fejlesztési program közötti kapcsolatot.

**Nemzeti Reform Program:** A Nemzeti Reform Programok a lisszaboni stratégia tagállami szintű megvalósítási terveit tartalmazzák. A megújított lisszaboni stratégiához kötődően az Európai Unió tagállamainak Nemzeti Reform Programot kellett benyújtaniuk a Bizottságnak, amely az integrált irányelvek alapján összefoglalta a tagállamnak a lisszaboni stratégia megvalósítására vonatkozó terveit. A 2005-ben megújított lisszaboni stratégiát két hároméves ciklusra bontották fel, így a Nemzeti Reform Programok 2005-ben és 2008-ban készültek el. A köztes években a tagállamok jelentést készítenek a Program megvalósításáról.

**Ökonometria:** A közgazdaságtan – szorosabban véve a matematikai közgazdaságtan – önálló tudománnyá fejlődött részterülete, amelynek célja a gazdasági jelenségek matematikai jellegű elemzése, továbbá a közgazdasági elméletek és modellek tapasztalati adatok alapján történő igazolása, illetve cáfolata.

**Pénzügyi perspektíva:** Az Európai Unió tagállamainak, az Európai Parlamentnek és az Európai Bizottságnak az intézményközi megállapodásával létrejövő pénzügyi keret, amely fejezetekre bontva tartalmazza a költségvetési kötelezettségvállalási előirányzatok számszerű nagyságát, s ezzel a Közösség többéves költségvetési keretét.

**Projektciklus menedzsment (Project cycle management – PCM):** A projektciklus menedzsment módszertanát az OECD fejlesztette ki az 1980-as évek végén, majd az Európai Bizottság az 1990-es évek elején vezette be a projekttervezés és irányítás minőségének és eredményességének javítása érdekében. A projektciklus menedzsment integrálja a projektciklus egyes szakaszait és szisztematikus vizsgálatot tesz lehetővé olyan módszerek révén, amelyek mellett a célok és a fenntarthatóság szem előtt maradnak.

**Standard multiplikátor hatás:** Egy gazdasági rendszerhez képest az a külső hatás (pl. beruházás), amely az adott gazdasági rendszerben (gazdasági szerkezettől, belső kapcsolatoktól és a rendelkezésre álló kapacitásoktól függően) az infrastruktúrafejlesztés és az emberi erőforrások fejlesztése révén továbbgyűrűző, kumulált gazdaságélénkítő, vagy akár gazdaságot növelő hatásokat vált ki.

**Számszerűsített egyensúlyi modell (Computized General Equilibrium – CGE):** Többek között a gazdasági elemzésben, tervezésben használt alkalmazott egyensúlyi modell, amely a gazdaságot többszektoros komplex struktúraként írja le.

**Tizenötök:** A tizenöt tagállamból álló Európai Unió alternatív megnevezése. Az Európai Unió 1995. január 1-től, azaz Svédország, Finnország és Ausztria csatlakozásától egészen 2004. május 1-ig, azaz a tíz új tagállam csatlakozásáig volt tizenöt tagú.