

## REGIONÁLIS FOLYAMATOK AZ EU-CSATLAKOZÁS UTÁNI ÉVEKBEN LENGYELORSZÁGBAN

(Regional Development Processes after the EU-Accessions  
in Poland)

PUSZTAI JÓZSEF

*Kulcsszavak:*

*Lengyelország EU-csatlakozás gazdasági növekedés regionális divergencia*

*Lengyelország az EU-csatlakozás után tovább gyorsuló gazdasági konvergenciát mutat az EU magállamaihoz viszonyítva. Az országon belül azonban tovább nőtt a régiók közötti eltérés, azonban a divergencia sebessége csökkent. Ennek folyamatát, okait és mértékét mutatja be a tanulmány a gazdaság-matematika eszköztárát is felhasználva.*

### *Az EU-csatlakozás utáni regionális folyamatok*

Az ország regionális folyamataiban jelentős változást hozott az európai uniós csatlakozás, már csak a későbbiekben részletesen tárgyalt hatalmas forrásbevonás miatt is. Tézisünk szerint a lengyel régiók között a divergencia folytatódott, bár sebessége jelentős mértékben csökkent a csatlakozás előtti évekhez képest. Mindközben az ország egésze erősen konvergált az unió fejlett államaihoz. Ez természetesen siker, még akkor is, ha az elemzésbe csak 2003–2006 (esetenként 2007) adatai szerepelnek a statisztikai elérhetőség miatt. 2003 felvételére (csatlakozás előtti utolsó év) kizárólag az idősor megfelelő hosszának előállítása céljából volt szükség, az eredményt nem módosítja, amint ezt az 1. ábra mutatja.

### *A csatlakozás utáni kihívások*

Az uniós források lehívása (amelyek a lengyel GDP 4%-át érik el) a divergenciát mérsékelni tudta ebben a négy évben, de megállítani nem. Általános európai tapasztalatként itt is jellemző, hogy míg az egész ország konvergál az Európai Unió régi tagállamaihoz, beleértve a régiókat is, addig az egyes régiók egymáshoz képest divergálnak (Lobatch 2009).

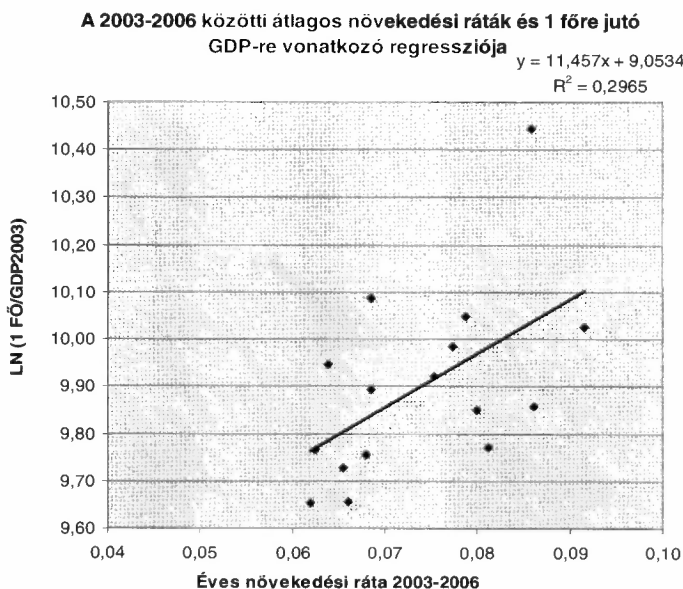
Az országban háromféle elméleti scenárió versengett az uniós források elosztásának mikéntjéért, úgymint:

- „egyenlő”, lakosság arányú pénzelosztás (equal): ez az ország konvergenciáját segíti, de nem támogatja a régiókat. Gazdaságilag nem igazán hatékony, politikailag közepesen nehéz megvalósítani.
- kiegyenlítő (equity): ezen esetben az elmaradottság foka szerint pozitívan diszkriminálnak. Ezen esetben a régiók közötti divergencia lelassulhat, sőt, akár meg is állhat, viszont a versenyképes területek fejlődése elmarad az optimálistól, mivel a pluszforrás nem náluk hasznosul, ezért rövid távon csökkeni az egész ország konvergenciáját (Lobatch 2009). Mi magunk egyáltalán nem vagyunk erről meggyőződve, mivel álláspontunk szerint a társadalmi kohézió szempontjából ez volna a leghasznosabb.
- Hatékonyság alapú (efficiency): ez a megoldás szimpla piaci logikán nyugszik, mégpedig a leggyorsabban fejlődő régió kapja a legtöbbet, mert ott termelődik az egy egységnyi befektetett EU-pénzre a legtöbb növekedési egység. Ezen logika tovább polarizálja a különbségeket, azonban vélhetően rövid távon (de csak rövid távon!) növeli az egész ország konvergencia sebességét. A politikai kivitelezhetőség kockázata nagy (Lobatch 2009).

### 1. ÁBRA

A 2003–2006 közötti átlagos növekedési ráták és az 1 főre jutó GDP-re vonatkozó regressziója

(Regression of the Annual Average Growth Rate and GDP/capita between 2003 and 2006)



Forrás: Az OECD Regional Database (2009) alapján saját számítás.

Meglátásunk szerint az ország az egyenlő és a kiegyenlítő megoldásokhoz hasonló szisztémához nyúlt, mert csak kohézió mentén tartható fenn a hosszú távú harmonikus növekedés, amit a csökkenő sebességű divergencia is visszaigazolt, míg Európa egyik leggyorsabban növekvő gazdaságaként a konvergencia sebességéből sem veszített lényegesen (OECD 2009). Még akkor is, ha Krugman (1991) (a világgazdasági válságot előrejelző Nobel-émlékdíjas) és más hazai (pl. Gorzelak [1999]) közgazdászok az efficiency megoldást preferálták, a döntést helyesnek tartjuk.

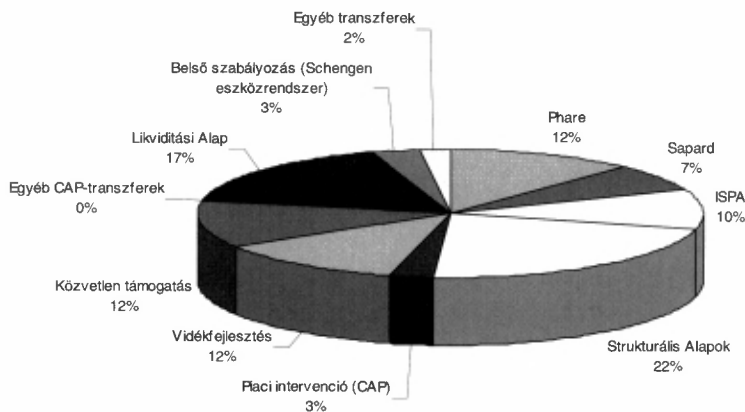
### *EU-alapok Lengyelország számára*

Az EU-csatlakozás után a regionális rendszer valódi „stressz tesztje” jól sikerült, mivel modernizálta az államigazgatást, a régiók menedzsment tudását növelte és fejlesztette a partnerséget és a flexibilis kormányzást (Pálné Kovács 2009).

Az Uniós alapok rendelkezésre állása a csatlakozás és 2006 májusa, azaz az első 24 hónap után nettó 2,8 milliárd euró pozitív transzfert jelentett. 2006-ban a GDP 1,2%-át, 2007-ben 1,5%-át, 2008-ban 3,25%-át tette ki a transzfer összege. Az első két év EU-transzfereinek szektoronkénti megoszlását mutatja a 2. ábra.

#### 2. ÁBRA

*A Lengyelországba érkező EU-transzferek struktúrája %-ban,  
(2004. május 1-jétől 2006. április 30-ig)  
(Structure of the EU-Transfers into Poland in %)*



*Forrás:* Lengyel kormányzat (2006).

Az alapok elérhető összegeinek a lehívása az első három évben viszonylag lassú volt (50,7%-ra született meg jóváhagyott szerződés), ennek elsőrendű oka a rendkívül decentralizált rendszer, amely meghosszabbítja a folyamatokat, és több koordinációt igényel. (Természetesen ezzel együtt mélyen demokratikus, illetve optima-

lizálja az elosztást, mivel rendkívül sok szempontot érvényesít.) Második ok a még mindig nem teljesen kiforrott jogi háttér, amelyet folyamatosan kell adoptálniuk. Harmadik pedig a több mega projekt, amelyeknél természetes a hosszabb koordináció. Az EU-csatlakozás lakossági támogatása is folyamatosan nőtt a belépéskori 71%-ról a mai 83%-ra, mintegy igazolva az elmúlt évek gazdasági és politikai sikereit (Balcerowicz 2007).

### *Mennyire hatékony a regionális fejlesztési politika a csatlakozás óta?*

Az eltelt négy évben igazán csak az utolsó kettőben mérhető szignifikáns javulás, de mindhárom (az EU által használt) makromodell előrejelző rendszer jelentős pozitív GDP növelő hatást jelez a következő évtizedre (1. táblázat). (Ezen modelleket természetesen komoly kritikával illelhetjük, ezen módszertani elemzés azonban nem tárgya a dolgozatnak.)

1. TÁBLÁZAT  
*A 2007–2013 közötti szimuláció eredményei*  
(Results of the Simulation between 2007 and 2013)

| Év   | EcoMod | HERMIN | Quest II |
|------|--------|--------|----------|
| 2006 | 0,0    | 0,0    | 0,0      |
| 2010 | 2,6    | 2,6    | 1,9      |
| 2015 | 8,2    | 4,6    | 5,0      |
| 2020 | 10,4   | 3,5    | 4,2      |

Megjegyzés: Az EU-alapok hatása a lengyel gazdaságra a GDP-növekedés %-ában (összehasonlítva a támogatások nélküli növekedéssel).

Forrás: Bradley–Untiedt (2007).

### *Kohéziós politika*

Lengyelország az első programozási szakaszban (2004–06) 12,8 Mrd eurót kapott, mely összeg a negyedik legnagyobb volt az Unióban. A 2007–2013 közötti időszakban az ország 67 Mrd eurót kap csak a kohéziós keretből, ami az egész uniós kohéziós keret 20%-a.

Mivel ekkor már Lengyelország kapja a legnagyobb összeget, ezért az EU egyfajta hatékonyság elemző laboratóriumként figyeli az országot, melynek a tapasztalatai döntően fogják befolyásolni az egész EU kohéziós politikáját (Freyberg 2008). A két szakasz kohéziós politikájának pénzelosztását mutatja operatív szinten a 2. táblázat és a 3. táblázat.

## 2. TÁBLÁZAT

Az EU-források Operatív Programok közötti eloszlása, 2004-2007  
(a teljes összeg százalékában)

(Distribution of EU-Transfers between the Operative Programs, 2004-2007)

| Operatív Program      | A teljes összeg százaléka |
|-----------------------|---------------------------|
| Kohéziós Alap         | 41                        |
| Közlekedés            | 8                         |
| Humán erőforrás       | 9                         |
| Versenyképesség       | 8                         |
| Regionális program    | 22                        |
| Mezőgazdaság          | 9                         |
| Halászat              | 1                         |
| Kiegyenlítési program | 1                         |
| Interreg program      | 1                         |

Forrás: „Raport o rozwoju... (2007).

## 3. TÁBLÁZAT

EU-források eloszlása az Operatív Programok között 2007 és 2013 között  
(a teljes összeg százalékában)\*

(Distribution of EU-Transfers between the Operative Programs, 2007-2013)

| Operatív Program                | A teljes összeg százaléka |
|---------------------------------|---------------------------|
| Infrastruktúra és Környezet     | 41,50                     |
| Emberi erőforrás                | 14,40                     |
| Innovatív gazdaság              | 12,30                     |
| Regionális programok (16)       | 24,60                     |
| Európai térségi fejlesztés      | 1,10                      |
| Kelet-Lengyelország fejlesztése | 3,40                      |
| Technikai segítség              | 0,80                      |
| Végrehajtási tartalék           | 1,90                      |

\*A térségi fejlesztésre fordított alapok (Mezőgazdasági és Halászati Programok 2004-2006) a Kohéziós Alapoktól elkülönítettek.

Forrás: Ministry of Regional Development (2007); OECD (2009).

Mindkét periódusban a legnagyobb összegek a környezetvédelmi és a közlekedési projektekre költődnek, mivel a lengyel infrastruktúra rendkívül alulfejlett. Másodszor a nagyobb projekteket az első betanulási szakaszban könnyebb biztosan kezelni, mint a kisebbeket tömegesen. Harmadszor pedig politikailag is látványosabbak a nagy infrastrukturális beruházások (Freyberg 2008). A regionális operatív programok költséghely szerinti elosztását a 4. táblázat mutatja.

#### 4. TÁBLÁZAT

*A Regionális Operatív Programok kiadásainak eloszlása 2007–2013 között  
(a teljes összeg százalékában)*

*(Distribution of Expenditure of the Regional Operative Programs, 2007–2013)*

| <i>Cél</i>                                   | <i>A leggazda-<br/>gabb régió*</i> | <i>A legszegé-<br/>nyebb ré-<br/>gió**</i> | <i>Lengyel-<br/>ország</i> | <i>EU</i> |
|--|------------------------------------|--|----------------------------|-----------|
| K+F, vállalkozás                             | 15,92                              | 14,02                                      | 17,07                      | 16,89     |
| Információs társadalom                       | 11,63                              | 4,54                                       | 5,77                       | 3,75      |
| Közlekedés                                   | 36,15                              | 43,27                                      | 35,53                      | 24,50     |
| Energia                                      | 1,77                               | 3,28                                       | 3,46                       | 2,50      |
| Környezetvédelem                             | 14,73                              | 7,09                                       | 13,44                      | 15,00     |
| Kultúra és turizmus                          | 3,12                               | 4,86                                       | 3,27                       | 3,10      |
| Humán erőforrás-<br>fejlesztés               | 12,25                              | 13,29                                      | 13,00                      | 23,00     |
| Szociális infrastruktúra                     | 2,88                               | 6,28                                       | 4,24                       | 5,50      |
| Területfejlesztés                            | 0,68                               | 1,74                                       | 2,58                       | 2,50      |
| Intézményi és admi-<br>nisztrációs potenciál | 0,87                               | 1,65                                       | 1,66                       | 1,70      |

\*Mazowieckie (81,2% az egy főre eső GDP 2005-ben, PPS-ben, EU27=100)

\*\* Lubelskie (35,0% az egy főre eső GDP 2005-ben, PPS-ben, EU27=100)

*Forrás:* Ministry of Regional Development (2008).

A 4. táblázatból is látszik, hogy a fenti két fő befektetési területen kívül a további három legfontosabb terület Lengyelország számára a K+F és a vállalkozás-fejlesztés, az információs társadalom és a humán erőforrás fejlesztése.

Az elmúlt négy év lényegi következtetéseit a régiók, az ország és az Unió számára a következőkben összegezzük (*Freyberg* 2008):

- 1) Az EU kohéziós politikájának pozitív hatása kisebb az elvártnál, a divergenzia nem állt le, csak mérséklődött;
- 2) Pontosabb hatékonyság mérési módszerek szükségesek;
- 3) Jobban fókuszáljanak a régiók az oktatásra és az infrastruktúra-fejlesztésre, saját stratégiájukat kialakítva ezeken a területeken;
- 4) Több technikai segítség kell az új tagállamoknak az EU-tól az adminisztráció és a szabályozás fejlesztésének területén;
- 5) Lengyelország megfelelő teszt ország az EU bizottság számára a jövő uniós regionális politikájának alakításához;
- 6) Lengyelország számára a szabályozás minőségének folyamatos javítása elengedhetetlen;
- 7) A lengyel régiók alapvetően jól felkészültek és motiváltak az alapok pénzeinek sikeres felhasználására.

## Az OECD elemzése a csatlakozás utáni regionális politika eredményeiről

Az objektivitás szempontja miatt fontosnak tartjuk, hogy röviden kitérjünk egy, az EU-tól közvetlenül nem függő tekintélyes szervezet elemzéseire is. Elemzésük (OECD 2009) összegzésként kiemelik a növekvő regionális különbségeket, amelyek különösen három dimenzió mentén kritikusak és kezelendők: elsőként az ország keleti és nyugati részének távolodását, másodikként Varsó és az ország összes többi területének távolodását, végül pedig a központi városok és a peremterületek közötti intraregionális különbségek növekedését emelték ki. Megoldásként alapvetően szintén a humán tőke, az innovációs képesség és az infrastruktúra további fejlesztését javasolják, kiemelve még az FDI és a vidékfejlesztés nagyon fontos modernizációs szerepét.

### Regionális fejlesztés kihívásai

A nagyvárosok és a rurális területek közötti növekedésbeli eltérés megmaradt a csatlakozás után is, ennek csökkentése a legfőbb kihívás. Itt fő magyarázó faktorként a magasabb foglalkoztatás és a termelékenység jelenik meg (3. és 4. ábra).

A második kihívás a Varsó és a többi centrum közötti divergencia megállítása, melyet legfőképp a szolgáltató szektor varsói dominanciája magyaráz (5. ábra).

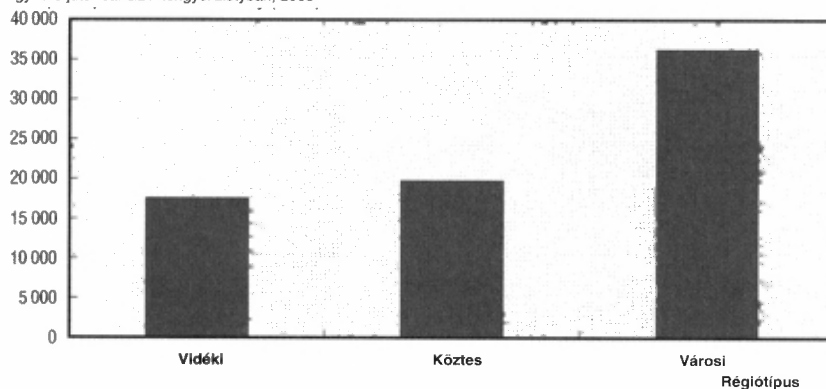
Ami Varsó esetében természetesen tovább növeli a tőkevonzó képességet is (6. ábra).

### 3. ÁBRA

Az egy főre eső reál GDP a régiók típusa szerint Lengyelországban, 2005  
(lengyel zloty)

(Real GDP per Capita by the Type of Regions in Poland, 2005)

Egy főre jutó reál GDP lengyel zlotyban, 2005



Forrás: OECD (2009, 55).

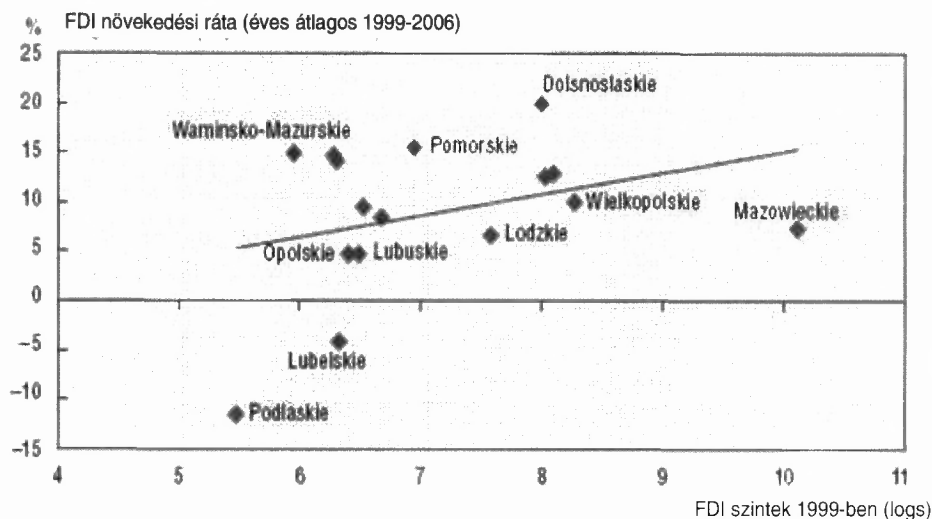




## 6. ÁBRA

Növekvő különbségek a működő tőkevonzó képességben  
(FDI-növekedés és a kezdeti szintek)

(Increasing Disparities in Attracting FDI [FDI-Growth and Starting Levels])



Az adatok TL3-szinten nem állnak rendelkezésre.

Forrás: OECD (2009, 58).

Ezen a területen a megoldás a humántőke további fejlesztésén túl a nagyvárosok specializálódása néhány kiemelt tudásalapú területre, amelyekben keresztül direkt módon is kapcsolódhatnak a világgazdaság és az EU gazdasági keringéséhez, ezáltal az ország gazdasági növekedésének még inkább a motorjaivá válva.

A harmadik kihívás pedig a rurális területek szerepének a megtalálása, fejlesztése, ami sajnos még mindig csak zömében alacsony hatékonyságú mezőgazdasági termelést jelent. Ebben jelentős változást a négy uniós év nem hozott. Tapasztalatként elmondható, hogy jelentősen növelni kell, és minőségében, célzottságában is javítani kell a terület pénzügyi transfereit, növelni a szociális védelmet, különös tekintettel a foglalkoztatás védelmére és a KAP lehetőségeinek hatékony felhasználására. (Mindezen megállapítások egzakt módon matematizálhatók is, ez azonban nem a cikk része, de lásd OECD 2009)

Összegzésként elmondható, hogy minden „korai betegsége” ellenére az EU-csatlakozás kihasználása mind az ország, mind a régiók, mind pedig a lakosság érteke alapján sikeres volt.

### Irodalom

- Balcerowicz, E. (2007) *The Impact of Poland's EU Accession on its Economy*. Center for Social and Economic Research, Warsaw.
- Bradley, J.–Untiedt, G. (2007) „Do Economic Models Tell us Anything Useful about Cohesion Policy Impact.” – *GEFRA Working Papers*. 3.
- Freyberg, E. (2008) *How effective are regional development policies?* Warsaw School of Economics, Warsaw.
- Gorzela, G. (1999). Regional Policies and regional Capacity-Building in Poland. – Brusis, M. (ed.) *Central and Eastern Europe on the Way to the European Union: Regional Policy Making in Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia*. Centrum fuer Angewandte Politikforschung. /[www.cap.uni-muenchen.de/download/2000/RPPoland.PDF](http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2000/RPPoland.PDF)
- Krugman, P. (1991) *Geograph and Trade*. MIT Press, Cambridge.
- Lobatch, A.I. (2009) *EU membership and growing regional disparities: Poland's strategy options to optimise structural transfers from the Union*. Belarus State Economic University, Belarus. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISP/Unpan1018524.pdf>; (Letöltve: 2009. 08. 29.)
- Myrdal G. (1957) „*Economic theory and underdeveloped regions*.” Duckworth, London.
- OECD (2009) Annex 1.A1. Econometric Model to Measure Regional Economic Growth. – *OECD Territorial Reviews: Poland*. OECD Publishing, Paris.
- Pálné Kovács, I. (2009) Europeanisation of Territorial Governance in Three Eastern/Central European Countries. – *Halduskultuur*. 10. 40–57. o.
- „*Raport o rozwoju i polityce regionalnej*.” (2007) Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.