

Az Európai Unió Kohéziós Politikája és a korrupció

GYÖRFI ANITA, MOLNÁR TAMÁS, RESZKETŐ PETRA,
VÁRADI BALÁZS

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A Budapest Intézet által az EP zöld frakciója számára készített rövid tanulmánynak két fő célja van: egyrészt áttekintjük az Európai Unió Kohéziós Alapjának forráselosztásával kapcsolatos rendszerszintű korrupcióról elérhető kutatási eredményeket, másrészt javaslatokat teszünk a helyzet javítására. A tanulmány három fő részre tagolódik: (1) az Európai Kohéziós Politika céljai és gyakorlata; (2) a Kohéziós Politika hatásai a fogadó államokban, különös tekintettel a korrupcióra; illetve (3) javaslatok a hatékonyság javítására és a korrupció visszaszorítására. Ebben az összefoglalóban a tanulmány fontosabb eredményeit és javaslatait mutatjuk be; a teljes, angol nyelvű szöveg [itt](#) olvasható.

A Kohéziós Politika

A Kohéziós Politika az Unión belüli fejlettségbeli regionális különbségek csökkentését célozza, különös tekintettel a munkanélküliségre, a fejlesztésre, az oktatásra és a szegénységre. A Kohéziós Politika forrásaira a továbbiakban Strukturális Alapokként hivatkozunk. Az első olyan országok felzárkóztatását hivatott elősegíteni, melyek GDP-je az EU átlag 75 százaléka alatt van, míg a második a 90 százalék alatti tagállamok számára is elérhető. A kohéziós célokra kiutalt támogatások az EU GDP-jének egyre nagyobb arányát, jelenleg 0,36%-át, a kedvezményezett országok GDP-jének pedig 1-3 százalékát teszik ki. Ez az arány jelenleg a Baltikum országaiban a legmagasabb (2,5-3 százalék), őket követi Magyarország 2,3 százalékkal. Az EU polgárainak jelenleg mintegy 35 százaléka részesül a Strukturális Alapokból. A Kohéziós politika négy fő irányelve a következő:

- az EU legelmaradottabb régióit segíti
- a tervezés, a megvalósítás és a monitoring a helyi kormányzatok bevonásával történik
- a prioritások 7 éves ciklusokra vannak meghatározva
- a Strukturális Alapok a nemzeti befektetéseket egészítik ki.

Számos tanulmány született azonban, melyek empirikusan bizonyítják, hogy a Strukturális Alapok szétosztása a jogosult tagállamok között sok esetben nem a célkitűzések, hanem politikai játszmák eredményeként történik. Ezek a tanulmányok – a teljesség igénye nélkül – a következő problémákat emelik ki:



- Bodenstein és Kemmerling (2011) kimutatta, hogy a kedvezményezett országok Strukturális Alapokból való részesülést nem csak társadalmi-gazdasági helyzetüktől függ: hasonló helyzetű országok erősen eltérő mértékben részesültek a támogatásból
- Rodden (2002) empirikusan alátámasztott elmélete szerint a kisebb tagországok, mivel az EP-ben és a Tanácsban felülreprezentáltak, szisztematikusan több támogatásban részesülnek. Ehhez hasonló következtetésre jutott Carrubba (1997) is.
- Kauppi és Widgrén (2004) 1976 és 2001 közötti adatokat vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy az Unió kiadások csupán 40 százaléka kerül kiosztásra a hivatalos célkitűzéseknek megfelelően, a maradék 60 százalék hatalmi játszmák eredményeként kerül szétosztásra.
- Bodenstein és Kemmerling (2011) kvantitatív elemzése arra jutott, hogy az EU-s támogatásokat gyakran szavazatszerzés céljából, egy szűkebb csoportnak kedvezve költik el.

A Kohéziós Politika hatásai a fogadó országokban

Habár a szakirodalomban ez valójában erősen vitatott, a Bizottság egyértelmű sikerként állítja be a Kohéziós Politikát. A legtöbb szerző egyetért abban, hogy a Kohéziós Politikának vannak pozitív hatásai, de ennek mértékéről koránt sincs konszenzus. Többen arra a következtetésre jutottak, hogy a Kohéziós Politika nem hatékony, és hogy pozitív hatásai a legelmaradottabb tagországokban érezhetőek a legkevésbé. Számos, akár kimondottan EU-s támogatások, akár általában nemzetközi segélyezés hatásait vizsgáló szerző kimutatta, hogy a fogadó országban kiváltott hatások nagyban függenek annak intézményeitől és politikai rendszerétől. Fontos kiemelni, a hatások mérése módszertanilag igen problematikus, minden modellnek vannak támadható pontjai.

A korrupció az egyik lehetséges faktor, mely bármely nemzetközi segély, így a Strukturális Alapok hatékonyságát jelentősen ronthatja, sőt, akár kontraproduktívvá teheti azt. Számos tanulmány foglalkozik a nemzetközi segélyek és a korrupció közötti kapcsolattal, első sorban fejlődő országokat vizsgálva. Alesina és Weder (2002) arra az eredményre jutott, hogy a korruptabb országok több segélyt kapnak; a kettő jelenség közötti ok-okozati viszonyt azonban nem sikerült meggyőzően bizonyítaniuk. Knack (2000) tanulmánya szerint a segélyek rontják a kormányzás minőségét (korrupció, bürokrácia, jogállamiság), de nem talált szignifikáns kapcsolatot a segélyezés és a korrupció mértéke között. Rose-Ackerman (1975) és Tavares (2003) kimutatták, hogy korlátlan döntéshozatali jogkör jelenlétében nagyobb a korrupció valószínűsége. José Tavares (2003) ezzel szemben arra a következtetésre jutott, hogy a nemzetközi segélyezés akár vissza is szoríthatja a korrupciót, két okból kifolyólag: egyrészt a segélyeket gyakran korrupció visszaszorítását célzó szabályok bevezetéséhez kötik; másrészt pedig a segélyek növelhetik a köztisztviselők jövedelmét, ezáltal csökkentve a korrupcióra való



motivációt. Kiemeli azonban azt is, hogy eredményei nem jelentik azt, hogy segélyek összegének növelése a korrupció csökkenéséhez vezetne. Fazekas és szerzőtársai (2013) kimondottan a Strukturális Alapok és a korrupció kapcsolatát tanulmányozták: közel 12.000 cseh, magyar és szlovák uniós finanszírozású közbeszerzési szerződést vizsgálva arra az eredményre jutottak, hogy az EU-s támogatások hatására akár a GDP 1,21 százalékával is növekedhetett a „személyre szabott” forráselosztás a fenti országokban. A szerzők kiemelik, hogy miközben az EU-s segélyek erősen növelik a korrupció veszélyét, nincs megfelelő kontrol-mechanizmus, amely ezt ellensúlyozná. Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) jelentései is hasonlóan jelentős mértékű korrupcióra engednek következtetni: a hivatal 474, a tanulmány írásakor folyó vizsgálatából 153 köthető a Kohéziós Politikához; 2014-ben pedig az OLAF elmarasztaló eredményű vizsgálatainak több, mint fele volt a Strukturális Alapokhoz köthető. A Kohéziós Politikához köthető korrupció kategorizálására több lehetőség kínálkozik. Tanulmányunk szempontjából a legcélravezetőbb a következő kérdés alapján történő csoportosítás: a Strukturális Alapok allokációjának mely szakaszában jelenik meg a korrupció? A következő csoportokat képeztük (egy eset több csoportba is besorolható):

- Az állítólagos fejlesztési célok személyes haszon alapján történő meghatározása: az allokációs folyamat legelején, magas beosztású tisztségviselők által folytatott, és nehezen kimutatható.
- A projektkiválasztás személyes haszon alapján történő befolyásolása: az előzőhöz hasonló, de eggyel későbbi stádiumban történik.
- Vesztegetés/protekciózás a közbeszerzési folyamat során: sok módja lehet, a pályázat nem megfelelő módon/ideig történő kihirdetésétől annak „személyre szabásáig”.
- Csalás a felhasználás során: a törvénytelenül szerzett haszon bebiztosítását szolgálja.

Fontos kiemelni, hogy bár igen hasznos lenne a korrupció vizsgálatához és visszaszorításához, igen nehezen becsülhető, hogy a mekkora mértékű és mekkora károkat okoz a korrupció és annak egyes alfajai. Tanulmányunkban így nem vállalkozunk erre; bemutatunk viszont egy sor jellemzőnek tartható konkrét esetet.

Javaslatok

Noha nem állnak rendelkezésre kellően megbízható és specifikus adatok, a Kohéziós Politika hatékonyságának javításához és az ehhez kapcsolható korrupció visszaszorítására így is tudunk javaslatokat tenni. Elsőként a mostani finanszírozási rendszer fejlesztésére, kisebb változtatásokra teszünk javaslatokat, utána pedig felvázoljuk egy politikailag radikálisabbnak tekinthető, nagyobb léptékű reform lehetőségét. A jelenlegi rendszer javítását célzó javaslataink a következők:



- Mind a fogadó, mind a fejlettebb tagországok figyelmének felhívása a problémára; civil szervezetek és NGO-k bevonása a Strukturális Alapok felhasználásának ellenőrzésébe.
- Az egész Unióra kiterjedő, pontos és megbízható monitoring és kontroll rendszer kiépítése a Strukturális Alapok hatásainak vizsgálatára.
- Az EU költségvetés más részeinek kevésbé Nyugat-Európa centrikus elosztása.
- Lehetőség szerint a kedvezményezett országok kormányzatainak kikerülése, a források egyenesen önkormányzatokhoz és NGO-khoz juttatása.
- Eredményalapú feltételeesség előtérbe helyezése a EB és a tagországok intézményi-jogi kapcsolatában.
- A kitűzött feladatok végrehajtásának gyakoribb és mélyrehatóbb értékelése az EP részéről.

A rendszer radikálisabb, átfogó reformjára több lehetőség van, melyek közül itt egyet említenénk, amely nem igényelné a szerződések újratárgyalását. Javaslatunk lényege a Strukturális Alapok egészének, vagy egy részének átcsoportosítása egy egységes, feltételekhez kötött európai minimumjövedelmet nyújtó szociális támogatási rendszer finanszírozására. Bár a javaslatnak vannak buktatói, bevezetése sok előnnyel kecsegtet: közvetlenül a legszegényebbeket segítené, nem borítaná fel az országok közötti elosztási arányokat, mivel ők nagyrészt a most is támogatott országokban élnek és nagyrészt kikerülné a korrupcióra és egyéb hatékonyságot csökkentő tényezőkre lehetőséget adó allokációs mechanizmusokat. A tanulmányban felvázolt problémákat és megoldási javaslatainkat az alábbi táblázat foglalja össze.

| Probléma/Javaslat | Figyelemfelhívás | Monitoring javítása | Költségvetés földrajzi asszimetriáinak csökkentése | Kormányok kikerülése, helyi szereplői célzása | Eredményalapú feltételeesség | Szigorúbb EP kontroll | Összeurópai minimumjövedelem |
|---|------------------|---------------------|--|---|------------------------------|-----------------------|------------------------------|
| A Strukturális Alapok allokációja a szavatszerzés szemponja alapján történik | X | | | | | | X |
| A támogatás hatékonysága a fogadó ország intézményi-politikai helyzetétől függ | X | X | X | X | X | X | X |
| Korrupció: rosszul működő kontrol-mechanizmusok a fogadó országokban | X | X | | | X | | X |
| Korrupció: az állítólagos fejlesztési célok személyes haszonszerzés alapján történő meghatározása | X | X | | X | X | X | X |
| Korrupció: vesztegetés és a projektkiválasztás egyéni haszonszerzés alapján történő befolyásolása | X | X | | X | X | | X |
| Korrupció: csalás a felhasználás során | X | X | | | | | X |

