

## EU MOZAIKOK

INFORMÁCIÓK ÉS ISMERETTERJESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓRÓL - AZ MTA KRTK  
VILÁGGAZDASÁGI INTÉZET SOROZATA

2019/08.

2019. ÁPRILIS 15.

MEDVE-BÁLINT GERGŐ  
(MTA TK PTI)

AZ EU KOHÉZIÓS POLITIKÁJÁNAK  
VERSENYKÉPESSÉGI FORDULATA ÉS  
KÖVETKEZMÉNYEI

Az Európai Bizottság az EU kohéziós politikájának [forrásaiból](#) 2004 és 2017 között [29,7 milliárd eurót utalt át Magyarországnak](#), ami majdnem 8200 milliárd forintnak felel meg.<sup>1</sup> Vagyis fejenként, minden egyes magyar állampolgárra több, mint 800 ezer forint uniós támogatás jutott a fenti időszakban. Ebből az összegből kétszer is kényelmesen megépülhetne a [Paks II atomerőmű](#), de kijönne belőle tizennyolc [budapesti négyes metró](#) vagy negyvenhárom [Puskás Stadion](#). Másik megközelítésből, Magyarország körülbelül hét év alatt költ ennyit [oktatásra](#) és [egészségügyre](#) – összesen.<sup>2</sup> Az EU célja ezekkel a juttatásokkal az, hogy elősegítse a kevésbé fejlett térségek felzárkózását az európai átlaghoz, valamint, hogy csökkentse a területi egyenlőtlenségeket. Vajon miért költ az EU ilyen sokat olyan célokra, amelyek – Magyarország példájánál maradva – úgy tűnik, hogy [nem teljesülnek](#), sőt, a regionális fejlettségbeli különbségek évszázados távlatban is tartósan bizonyulnak?<sup>3</sup>

A területi egyenlőtlenség természetes jelenség, hiszen egyes kedvező földrajzi fekvésű helyek vonzzák (és termelik is) a tőkét, a munkaerőt és a tudást, vagyis a gazdasági tevékenységek fő letéteményeseit. Elég csak arra gondolni, hogy a népesség és a vállalkozások zöme is városokban összpontosul, és rendszerint ezek a helyek válnak a gazdasági növekedés motorjává szemben az alacsony népsűrűségű vidéki területekkel.<sup>4</sup> Azonban hiába tekinthetők a piaci folyamatok velejárájának, egy bizonyos szinten túl az egyenlőtlenségek növekedése társadalmi és politikai feszültségekhez vezethet, amelyek alááshatják a gazdaság stabilitását. Ezért van szükség a különbségek mérséklését célzó fejlesztéspolitikára. De miért kellett egy EU-s szintű kohéziós politikát létrehozni? Azért, mert az európai integráció elhárította az akadályokat a tőke és a munkaerő tagországok közötti szabad áramlása előtt, ezzel viszont a hátrányos helyzetű, kevésbé fejlett térségek pozíciója tovább romolhat, mert megszűnt az országhatárok által nyújtott korábbi viszonylagos „védetségük”: az egységes belső piacon a legszegényebbek immár a leggazdagabb európai régiókkal együtt versenyeznek a termelési tényezőkért. Másképpen fogalmazva, maga az integráció gerjesztheti a területi egyenlőtlenségekért felelős piaci folyamatokat. Tehát az uniós szinten jelentkező probléma uniós szintű választ kíván.

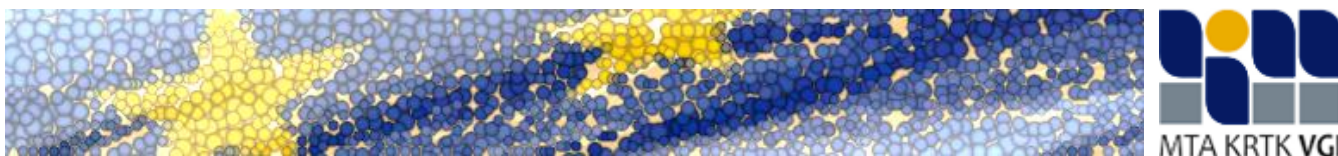
Az [EU működéséről szóló szerződés](#) a kohéziós politika létjogosultságát épp ezzel indokolja. A 174. cikk szerint az EU „[...] a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik”, míg a 175.

<sup>1</sup> Hazai társfinanszírozás nélkül, az [Európai Regionális Fejlesztési Alap](#), az [Európai Szociális Alap](#) és a [Kohéziós Alap transzferjeit](#) 2010-es áron és 2010-es árfolyamon számolva

<sup>2</sup> 2010-es áron számolva

<sup>3</sup> Győri Róbert és Mikle György, ‘A fejlettség területi különbségeinek változása Magyarországon, 1910–2011’, *Tér és Társadalom* 31, no. 3 (2017): 143–65, <https://doi.org/10.17649/TET.31.3.2866>.

<sup>4</sup> Mario Polèse, *The Wealth and Poverty of Regions: Why Cities Matter* (Chicago és London: University of Chicago Press, 2009).



## EU MOZAIKOK

INFORMÁCIÓK ÉS ISMERETTERJESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓRÓL - AZ MTA KRTK  
VILÁGGAZDASÁGI INTÉZET SOROZATA

cikk megerősíti, hogy „[...] Az uniós politikák és fellépések kialakításánál és végrehajtásánál, valamint a belső piac megvalósításánál figyelembe kell venni a 174. cikkben meghatározott célokat, és azoknak hozzá kell járulniuk ezek eléréséhez.” A szerződés szövege tehát a szolidaritás elvére épül, vagyis arra, hogy a tehetősebb tagországok támogassák a szegényebbek gazdasági fejlődését, hogy az integráció lehetőleg ne a kevésbé fejlett területek rovására történjen.

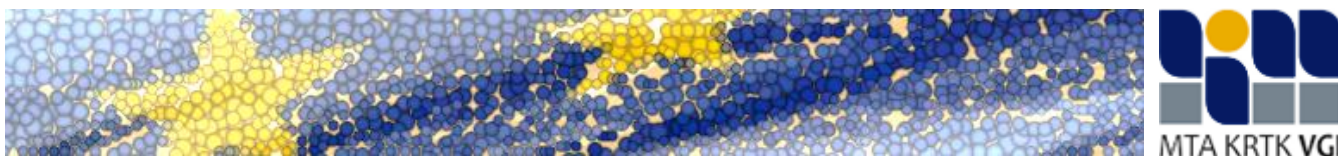
Mindez azt is feltételezi, hogy a gazdagabb országok forrásokat juttatnak a szegényebb tagállamoknak azért, hogy elősegítsék felzárkózásukat. A gyakorlatban ez az újraelosztás az EU költségvetésén keresztül, a kohéziós politikához rendelt alapok által valósul meg. Így lehetséges, hogy a kohéziós politika legfőbb kedvezményezettjei több pénzt kapnak vissza az EU-tól, mint amennyit befizetnek a közösbe, vagyis ők az uniós költségvetés nettó haszonélvezőivé válnak, míg azok a fejlettebb tagországok, akiknek a befizetése nagyobbak a visszanyert forrásoknál, nettó befizetők lesznek.<sup>5</sup> Az eltérő befizetői pozíciókból is adódik, hogy a pénzek felhasználása, a költség hatékonysága egyre inkább előtérbe került az utóbbi két uniós költségvetési ciklusról szóló viták során. Jellemzően a nettó befizető tagországok követelték és követelik a források hatékonyabb felhasználását és szigorúbb ellenőrzését.<sup>6</sup>

Vagyis a kohéziós politikában a szolidaritás elve mellett megjelent a hatékonyság elve, amelyet az EU stratégiai célkitűzései is táplálnak. Arról van szó, hogy 2000-ben az uniós állam- és kormányfői meghirdették az úgynevezett [lisszaboni stratégiát](#), amely Európát 2020-ra a világ legversenyképesebb gazdaságává kívánta tenni, és ennek eléréséhez a gazdasági növekedést és a munkahelyteremtést jelölték meg legfontosabb eszközként. Ennek a kohéziós politikát is alárendelték, a 2007-2013-as ciklusban a források elköltésénél a [hangsúly a lisszaboni prioritások](#) irányába mozdult el. A lisszaboni stratégia újratervezett változata az [Európa 2020 stratégia](#), amely szintén a fenntartható növekedést, valamint a versenyképességnek és a hatékonyságnak a növelését irányozza elő és a 2014-2020-as időszak támogatásait is ennek megfelelően tervezték.

De mit jelent a kohéziós politikában a hatékonyság elvének előtérbe kerülése? Habár tagállami, azaz nemzeti hatóságok döntenek el, hogy az adott országban meghirdetett operatív programok pénzügyi kereteiből pontosan mely pályázók és milyen projektekre nyernek el támogatást, az Európai Bizottság ösztönzi azt, hogy a versenyképesség növelése érdekében a tagországok a pénzeket minél kisebb veszteséggel, és a lehető legnagyobb várható megtérüléssel használják fel. Az esetlegesen korrump forráselosztás és a tényleges nemzetgazdasági haszon csak utólag, hosszadalmas eljárás után deríthető fel. Ugyanakkor pontosan az elvárt hatékonyság szempontja az, ami a hátrányos helyzetű térségeknek kedvezőtlen lehet. Ennek oka, hogy a régióknak eltérő a forrásfelvevő (más szóval abszorpciós) képessége: a fejlettebb területeken a pályázóknak (akár gazdasági társaságok, akár civil szervezetek, akár önkormányzatok)

<sup>5</sup> A [2017-es költségvetési adatok szerint](#) Ausztria, Belgium, Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Írország, Hollandia, Németország, Olaszország és Svédország voltak nettó befizetői pozícióban. Fontos megjegyezni, hogy nem csak a kohéziós politikából, hanem a közös agrárpolitikából is jelentős összegeket juttat az EU a tagállamoknak és ezen kívül számos, kisebb költségvetésű alapról is részesülnek a tagok. A befizetői pozíció tehát az összes uniós kifizetés és a tagállami befizetés egyenlege.

<sup>6</sup> John Bachtler, Carlos Mendez, és Fiona Wishlade, 'National Interests in Cohesion Policy and the Positions of Member States', in *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of Budget and Policy Reform* (Ashgate, 2013), 163–200.



## EU MOZAIKOK

INFORMÁCIÓK ÉS ISMERETTERJESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓRÓL - AZ MTA KRTK  
VILÁGGAZDASÁGI INTÉZET SOROZATA

össességében több önrész és nagyobb tudás, magasabb szintű humán tőke áll rendelkezésére, vagyis több és jobb minőségű pályázatot képesek beadni a hátrányos helyzetű régiókban lévő társaikhoz képest. A fejlettebb, eleve versenyképesebb térségeknek nagyobb a forrásfelvevő képessége, ezért ők több uniós pénzt képesek megpályázni és hatékonyan elkölteni, mint a szegényebb régiók. A hatékonyság elvének érvényesítéséhez tehát a fejlettebbeknek kellene több forrást juttatni, hiszen így serkenthető leginkább a gazdasági növekedés és növelhető a versenyképesség. A közgazdaságtan növekedési pólus elmélete alátámasztja ezt a felvetést.<sup>7</sup> Ugyanakkor ebben az esetben sérülne a szolidaritás elve, ráadásul a kohéziós politika legfőbb célkitűzése, a területi egyenlőtlenségek csökkentése sem valósulna meg.

Több kutató súlyos kritikával illette a fenti változásokat, mert szerintük a lisszaboni stratégia előtérbe helyezésével a kohéziós politika versenyképesség-központúvá alakult és elvesztette területi jellegét abban az értelemben, hogy a kohézió növelése legjobb esetben is csupán másodlagos célkitűzéssé vált.<sup>8</sup> Ebből pedig az következik, hogy a hatékonyság elve felülírta a szolidaritás elvét, vagyis inkább a nettó befizetők akarata érvényesül a hátrányos helyzetű régiók rovására. Vajon helytálló-e ez a megállapítás a kelet-európai tagországok szemszögéből nézve? Ha csupán azt tekintjük, hogy 2004 óta a keletiek a kohéziós politika összes kifizetéseinek 38%-át kapták úgy, hogy az EU GDP-jéhez alig 14%-kal járulnak hozzá<sup>9</sup>, akkor a kritikák nem tűnnek jogosnak. Azonban érdemes ezt a kérdést két további szempontból is megvizsgálni. Hogy a hatékonyság vagy a szolidaritás elve érvényesül-e jobban, megragadható tagállami és regionális szinten is. A szolidaritás elvéből mindkét területi szinten az következik, hogy a fejlettebb térségek (országok és régiók) kisebb, míg a szegényebbek nagyobb egy főre jutó uniós támogatásban részesülnek. A hatékonyság elvének teljesülésekor a helyzet azonban pont fordított: a nagyobb forrásfelvevő képességgel bíró, fejlettebb területek jutnak több egy főre vetített támogatáshoz.

Az 1. ábra a jelenlegi, 2014-2020-as uniós programozási időszaknak a kohéziós politikára eső, egy főre számított tagállami pénzügyi keretét<sup>10</sup> veti össze a 2013. évi egy főre jutó GDP-vel. Látható, hogy a két legszegényebb kelet-európai tagállam, Bulgária és Románia egy főre jutó pénzügyi kerete a legalacsonyabb, míg a legfejlettebb keletiek közé tartozó Észtországé és Szlovákiáé a legmagasabb. A két mutató közötti egyértelmű pozitív összefüggést Csehország és Szlovénia pozíciója kissé rontja, de összességében elmondható, hogy a fejlettségi szint és az

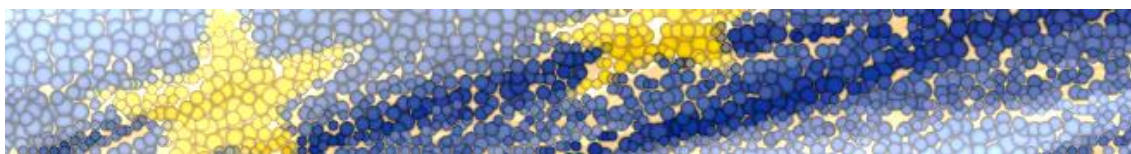
---

<sup>7</sup> Francois Perroux, 'The Pole of Development's New Place in a General Theory of Economic Activity', in *Regional Economic Development. Essays in Honour of Francois Perroux*, szerk. Benjamin Higgins és Donald J. Savoie (London: Routledge, 1988), 2. fejezet, <https://doi.org/10.4324/9781315103242-3>.

<sup>8</sup> Faragó László és Varró Krisztina, 'Shifts in EU Cohesion Policy and Processes of Peripheralization: A View from Central Eastern Europe', *European Spatial Research and Policy* 23, no. 1 (2016): 5–19, <https://doi.org/10.1515/esrp-2016-0001>; Carlos Mendez, 'The Post-2013 Reform of EU Cohesion Policy and the Place-Based Narrative', *Journal of European Public Policy* 20, no. 5 (2013): 639–59, <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.736733>; Vasilis Avdikos and Anastassios Chardas, 'European Union Cohesion Policy Post 2014: More (Place-Based and Conditional) Growth – Less Redistribution and Cohesion', *Territory, Politics, Governance* 4, no. 1 (2016): 97–117, <https://doi.org/10.1080/21622671.2014.992460>.

<sup>9</sup> Az [Eurostat adatai](#) alapján, vásárlóerő-paritáson számolva

<sup>10</sup> Csak uniós támogatás, hazai társfinanszírozás nélkül

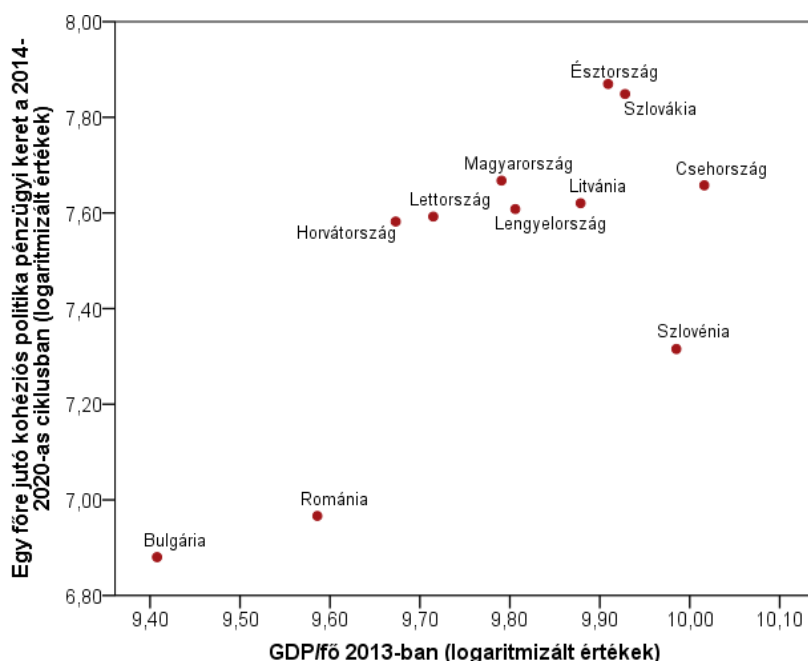


## EU MOZAIKOK

INFORMÁCIÓK ÉS ISMERETTERJESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓRÓL - AZ MTA KRTK  
VILÁGGAZDASÁGI INTÉZET SOROZATA

egy főre eső uniós támogatások közötti kapcsolat<sup>11</sup> inkább a hatékonyság elvét tükrözi a kelet-európai tagállamok esetében.

### 1. ábra: A kohéziós politika 2014-2020-as ciklusának keleti tagállamokra vonatkozó pénzügyi keretei és a fejlettségi szintjük közötti összefüggés



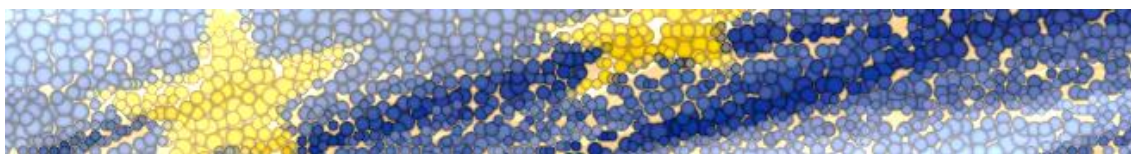
**Forrás:** [Eurostat](#) (GDP) és az [Európai Bizottság](#) adatai alapján saját számítás

Ez viszont összefügg a forrásfelvevő képességgel: a 2007-2013-as programozási időszakban Bulgária és Románia – noha egy főre számítva a legalacsonyabb támogatásban részesültek a kohéziós politika forrásaiból – nagyon lassan költötték el a rendelkezésre álló keretüket. Még 2013 januárjában, két évvel a programok lezárása előtt is Bulgária a keretének 27 százalékát, Románia mindössze 15 százalékát használta fel.<sup>12</sup> Igaz, a feltárt súlyos visszaélések miatt mindkét országban az Európai Bizottság átmenetileg felfüggesztette több operatív program végrehajtását.<sup>13</sup> Habár a jelenlegi, 2014-2020-as ciklusban jobban teljesítenek a források

<sup>11</sup> Ezt a Kendall-tau korrelációs együttható is megerősíti:  $\tau = 0,527$ ;  $p < 0,05$

<sup>12</sup> [Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Cohesion policy: Strategic report 2013 on programme implementation 2007-2013 - COM \(2013\) 210](#), az adatok forrása a jelentés [melléklete](#)

<sup>13</sup> Neculai-Cristian Surubaru, 'Administrative Capacity or Quality of Political Governance? EU Cohesion Policy in the New Europe, 2007–13', *Regional Studies* 51, no. 6 (2017): 844–56, <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1246798>; Aneta B. Spendzharova és Milada Vachudova, 'Catching Up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession', *West European Politics* 35, no. 1 (2012): 39–58.

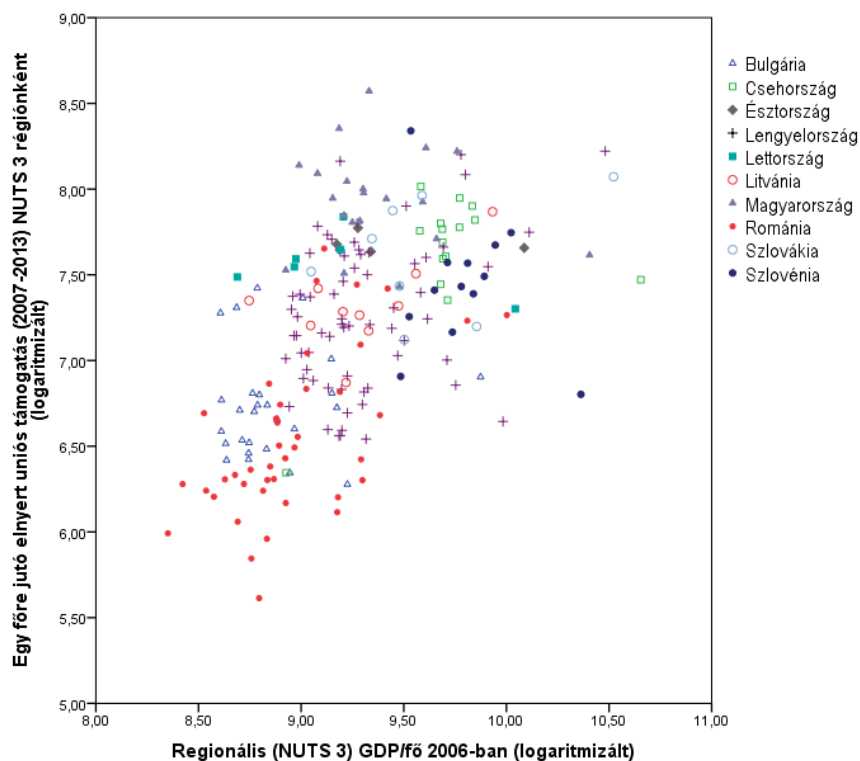


## EU MOZAIKOK

INFORMÁCIÓK ÉS ISMERETTERJESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓRÓL - AZ MTA KRTK  
VILÁGGAZDASÁGI INTÉZET SOROZATA

felhasználása terén, a kedvezőtlen tapasztalatok okán sem kaphattak akkora nagyságú pénzügyi keretet, amely egyébként fejlettségi szintjükből következne.

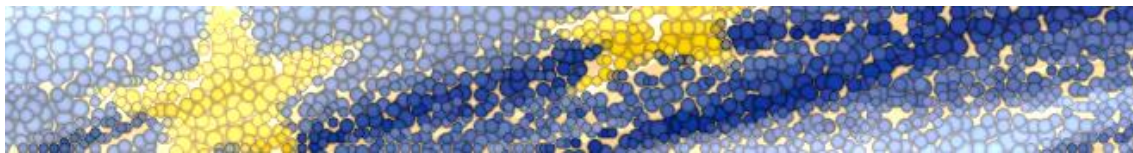
### 2. ábra: A regionális (NUTS 3-as szint) fejlettség és a 2007-13-as programozási időszakban elnyert uniós támogatások közötti összefüggés



**Forrás:** [Eurostat](#) (GDP) és az [Európai Bizottság](#) adatai alapján saját számítás

Folytatva a regionális szinttel, a mostani programozási időszakra vonatkozó adatok még nem állnak rendelkezésre, azonban a 2007-13-as periódusra összesítve igen. Ez alapján a 2. ábra NUTS 3-as, azaz a magyarországi megyéknek megfelelő területi szinten ábrázolja a keleti tagállamokban elköltött, kohéziós politikából származó támogatásokat és a ciklus előtti, azaz 2006-os régiós fejlettségi szinteket. Az ábra értelmezése előtt fontos tisztázni, hogy a kelet-európai régiók kevés kivétellel a legmagasabb támogatási kategóriába („konvergencia célkitűzés”) estek, mert az egy főre jutó GDP-jük az EU-átlag 75 százalékánál alacsonyabb volt a ciklus kezdetén.<sup>14</sup> Tehát a keleti tagállamok szinte teljes területe hátrányos helyzetű térségnek minősül, már amennyiben az uniós átlaghoz viszonyítjuk őket. Ez viszont azt is jelenti, hogy a támogatásokért folyó versenyben a konvergencia régiók között azok élveznek előnyt, amelyek fejlettebbek, vagyis nagyobb a forrásfelvevő képességük a szegényebb társaikénál. A 2. ábra

<sup>14</sup> A 2007-13-as időszakban Kelet-Európából csak Prága, Pozsony és Közép-Magyarország régió, azaz Budapest és Pest megye nem minősült konvergencia régióknak. A 2014-20-as ciklusban hozzájuk csatlakozott a lengyelországi Mazowiecki (Varsó régiója), a szlovén Zahodna Slovenija és a román Bukarest-Ilfov régió.



## EU MOZAIKOK

INFORMÁCIÓK ÉS ISMERETTERJESZTÉS AZ EURÓPAI UNIÓRÓL - AZ MTA KRTK  
VILÁGGAZDASÁGI INTÉZET SOROZATA

pontosan ezt az összefüggést mutatja: habár a szórás nagy, a régiós fejlettségi szint pozitív kapcsolatot mutat a sikeresen megpályázott és elnyert uniós támogatásokkal.<sup>15</sup> A kapcsolat statisztikailag szignifikáns marad akkor is, ha számos regionális és országos szintű változó hatását kiszűrjük.<sup>16</sup> Ebből az következik, hogy az uniós fejlesztési források területi megoszlása regionális szinten is inkább a hatékonyság elvének érvényesülését mutatja.

Az EU kohéziós politikájában az utóbbi két évtizedben tapasztalható versenyképességi fordulat lényege tehát úgy összegezhető, hogy a források hatékony felhasználása vált az egyik fő szemponttá. A kelet-európai tagországok esetében ennek egyik fontos következménye, hogy noha az uniós fejlesztési források zöme továbbra is hozzájuk érkezik, az országokon belül a relatíve fejlettebb régiók előnyösebb helyzetben vannak a támogatások elnyeréséért folytatott versenyben. Vagyis a forrásfelvevő képesség még többet számít, mint korábban. Talán Közép-Magyarország esete a legjobb példa erre, hiszen Budapest sokkal több egy főre eső uniós támogatást nyert el, mint a vele „kényszerházasságban”, vagyis ugyanabban a fejlesztési régióban található Pest megye. Természetesen a számos, részben uniós támogatással megvalósuló budapesti infrastrukturális nagyprojektnek (például a budai fonódó villamos, vagy a 4-es metró) a főváros javára torzító hatása is megjelenik ebben az összehasonlításban, de ettől még tény, hogy Budapest forráselszívó hatása miatt Pest megye az egész országban a legkevesebbet profitálta az uniós fejlesztési támogatásokból.<sup>17</sup> Nem véletlen, hogy a megye több ízben, még a 2000-es években is kezdeményezte, hogy leválhasson Budapestről<sup>18</sup>, azonban csak egy [2015-ös kormányhatározat](#) döntött Pest megye önálló fejlesztési régióvá alakításáról.

Összegezve, a kohéziós politika forrásainak elosztásánál a hatékonyság és a szolidaritás elve egyszerre teljesül a kelet-európai tagállamokban, azonban regionális szinten a hatékonyság elve jobban érvényre jut: az azonos támogatási kategóriába sorolt régiók közül a fejlettebbek képesek több egy főre eső forrást elnyerni. Habár a pénzek területi megoszlása így elvileg jobban szolgálhatja a versenyképesség növelését, a kohéziós politika eredeti célkitűzése, vagyis a területi egyenlőtlenségek csökkentése csorbát szenved.

---

<sup>15</sup> A korrelációs együttható megerősíti ezt az összefüggést:  $r = 0,552$ ;  $p < 0,001$  ( $N = 211$ )

<sup>16</sup> [Medve-Bálint Gergő, 'Implementing EU Cohesion Policy in the Eastern Member States: Quality of Government Balancing between Equity and Efficiency', in \*Europeanization Revisited: Central and Eastern Europe in the European Union\*, szerk. Michał Matlak, Frank Schimmelfennig, és Tomasz P. Wozniakowski \(Firenze: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2018\), 108–26.](#)

<sup>17</sup> [Hajnal György és Medve-Bálint Gergő, 'Fejlesztéspolitika térben és időben: az Európai Unió fejlesztési célú támogatásai Magyarországon - 2004-2015', in \*Humán Tér-Kép: A Humán És Fejlesztéspolitikai Tényezők Földrajza Magyarországon: Tanulmánykötet\*, szerk. Tózsá István \(Budapest: PAGEO, E-government Alapítvány, 2016\), 57–88.](#)

<sup>18</sup> [Nyikos Györgyi, 'Pest megye és a Közép-Magyarország régió – együtt vagy külön?', \*Polgári Szemle\* 11, no. 4–6 \(2015\)](#)