

Gazdasági, társadalmi és területi kohézió

Bevezetés

Az Európai Unió kohéziós politikája a közösségi politikák egyike, a közösség belső fejlesztési politikája, a pénzügyi szolidaritás eszköze, egyúttal pedig a kohézió és a gazdasági integráció hajtómotorja.

A kohéziós politika tehát az EU egész területére kiterjedő (az összes tagországot és azoknak valamennyi régióját magába foglaló) kiegyenlített gazdasági növekedést, szociális és területi kohéziót kívánja elősegíteni. E hatás eléréséhez azonban mindenekelőtt az egyes országok és régiók közötti fejlődésbeli különbségek kiegyenlítésére van szükség oly módon, hogy a hosszú távú gazdasági növekedés feltételei ott is létrejőjenek, ahol az egy főre eső jövedelem a legalacsonyabb. Ebben az értelemben a kohéziós politika fő feladata a régiók közötti reálkonvergencia folyamatának felgyorsítása és megkönnyítése. Ennek valóságos szükségességét bizonyítják a tagországok között mutatkozó aránytalanságok az egy lakosra eső termelés, jövedelmek tekintetében, azonban különbségek mutatkoznak a szociális fejlettségi oldalt vizsgálva is (életkilátások, képzettségi és szociális mutatók stb.).¹

Az EU kohéziós politikája regionális jellegű, és többszintű kormányzásra épül. A regionális jelleg által nemcsak a szegényebb országok támogatása válik lehetővé, hanem az egyébként fejlett országok súlyos szerkezeti problémákkal küzdő régióinak támogatása is, illetve valamennyi tagállamban mérsékelhető a centrum és a periféria különbségei.

A kohéziós politika integrált megközelítése és a többszintű kormányzás a szakpolitikák optimalizálásával hatékonyabb és hatásosabb beruházásokat, illetve fejlesztéseket eredményez.² Ez azonban csak partnerségben és az érdekelték együttműködésével valósítható meg. Intelligens és koordinált menedzsment megközelítéssel³ a projektek egymásra épülése és egymást erősítő hatása javítja a program végrehajtás-hatékonyágát,⁴ biztosítva a rendelkezésre álló források optimális (vagy ahhoz közelítő) felhasználását.

¹ Medve-Bálint Gergő: *Az EU kohéziós politikájának versenyképességi fordulata és következményei*. EU Mozaikok – MTA KRTK műhelytanulmányai, 2019. 6.

² Attila Béres – György Jablonszky – Tamás Laposa – Györgyi Nyikos: Spatial Econometrics: Transport Infrastructure Development and Real Estate Values in Budapest. *Regional Statistics: Journal of the Hungarian Central Statistical Office*, 9. (2019), 2. 89–104.; Nyikos Györgyi – Laposa Tamás – Béres Attila: Micro-economic effects of public funds on enterprises in Hungary. *Regional Studies Regional Science*, 7. (2020), 1. 346–361.

³ Sasvári Péter: Rendszerszemlélet és rendszerelmélet. In Sasvári Péter (szerk.): *Rendszerelmélet*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 33–49. 17.

⁴ Medve-Bálint Gergő – Vera Šćepanović: EU Funds, State Capacity and the Development of Transnational Industrial Policies in Europe's Eastern Periphery. *Review of International Political Economy*, 27. (2020), 5. 1063–1082.

A kohéziós politika egyben beruházási politika is, amikor olyan beruházásokat ösztönöz, amelyek bár társadalmi, gazdasági, szociális vagy területi szempontból fontosak, de támogatás hiányában nem valósulnának meg.⁵ A szakpolitika működését tekintve a kezdeti időszak közvetlen projektfinanszírozásától továbblépve ma egy több lépésből álló, többéves fejlesztési programok végrehajtási folyamatáról beszélhetünk.

Az európai gazdasági kormányzással és az európai stratégiai prioritásokkal való szoros kapcsolat, a makrogazdasági, előzetes és jogállamisági feltételrendszer, a tematikus koncentráció és a teljesítményösztönzők mind az eredményesebb forrásfelhasználást hivatottak segíteni. Ez a megközelítés kiemeli az európai és nemzeti hozzáadott érték és a szilárd eredmények szükségességét, és szakít a jogosultsági szemléletmóddal.

A szakpolitika fejlődéstörténete

A politika első elemei az európai integráció kezdetéig, az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957-es Római Szerződésig nyúlnak vissza, ahol a preambulumban megjelenik a régiók közötti fejlődésbeli különbségek kiegyensúlyozásának igénye. Egyidejűleg felhatalmazást nyújt az Európai Beruházási Bank (EBB) és az Európai Szociális Alap (ESZA) létrehozásához. A fejlődésben elmaradottabb, szegényebb régiók sajátos problémáinak megoldására az ESZA az átképzésre, a foglalkoztatási lehetőségek javítására biztosított támogatást, míg a bank a gazdasági modernizáció, a gazdasági közösség egésze számára előnyt hozó fejlesztések támogatását jelölte meg célként. Hozzá kell azonban tenni, hogy az akkori tagállamok (alapító hatok) fejlettsége homogén volt (bíztak a délolasz területek gyors felzárkózásában), így a felzárkóztatás és az erőforrások Közösségen belüli újraelosztásának szükségessége még nem merült fel. 1965-ben készített először az Európai Bizottság összefoglalást a regionális fejlődés helyzetéről, és 1967-ben kezdte meg működését a Regionális Politikai Főigazgatóság.

Az első bővítések – 1973-ban Dánia, az Egyesült Királyság és Írország váltak a Közösség részévé – eredményeként tovább nőtt a meglévő különbség a gazdasági és közösségi infrastruktúrában, a termelékenységben, a jövedelmi viszonyokban, a foglalkoztatásban.⁶ 1975-ben jött létre az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), amelynek pénzeszközei a régiók közötti fejlődésbeli különbségek mérséklésére, a fejlődésben elmaradott régiók felzárkóztatásának segítésére szolgáltak. Megjelennek továbbá a célirányos források a közös költségvetésben. Ekkor a közösségi források a tagállamok által, saját prioritásaiknak megfelelően javasolt projekteit finanszírozták.

A következő csatlakozási kör országai – Görögország, Portugália, Spanyolország – gazdasági fejlettségben jelentős elmaradást mutattak. A bővítéssel a régiók közötti fejlettségbeli különbség tovább nőtt, egyidejűleg nyilvánvalóvá vált, hogy a piaci mechanizmusok önmagukban nem képesek a területi egyensúlytalanságok kiküszöbölésére. Mindez a szakpolitika jelentős fejlődését eredményezte, hiszen ekkor alakul ki számos olyan alapelv, amely ma is meghatározza működését. 1986-ban az Egységes Európai Okmány a belső piac mellett létrehozta a kohéziós

⁵ Nyikos Györgyi – Soós Gábor (2020): The Hungarian Experience Of Using Cohesion Policy Funds and Prospects. In Ida Musiałkowska – Piotr Idczak – Oto Potluka (szerk.): Successes & Failures in EU Cohesion Policy. Warsaw, Walter de Gruyter.

⁶ Írország gazdasági teljesítménye messze alatta maradt a hatok átlagának, az Egyesült Királyság számára nehézségeket okoztak egyes hanyatló iparágak, illetve az országon belüli jelentős területi különbségek problémáinak kezelése.

politika jogalapját, és a közös szakpolitikák közé emelte, amikor kiegészítette a Római Szerződést a gazdasági és szociális kohézióról szóló címmel, illetve rendelkezett a szükséges pénzügyi források hozzárendeléséről. A költségvetési rendszer felülvizsgálatának eredménye és az első közös költségvetés kialakítása (1989–1993) a többéves pénzügyi terv⁷ és költségvetési prioritások bevezetését hozta. A kohéziós forrásokat is jelentősen megemelték (a kohéziós politika költségvetési aránya 16 százalékról 31 százalékra emelkedett). Egyidejűleg megvalósult a szakpolitikai célok és a megvalósítást előmozdító források, azaz a strukturális alapok⁸ összekapcsolása.

Megjelentek a forrásfelhasználás hatékonyságának javítását szolgáló egységes alapelvek; a koncentráció elve,⁹ a programozás elve,¹⁰ a decentralizáció,¹¹ az adicionalitás elve¹² és a partnerség elve¹³. Bevezettek a források felhasználásához közös szabályokat is, amelyek tartalmazták a támogatások felhasználásával összefüggő programozási, ellenőrzési, monitoring és értékelési, jelentéstételi szabályokat, és meghatározták a nyilvánosságra vonatkozó előírásokat. A koncentráció érdekében öt, prioritást élvező célkitűzésben állapodtak meg.¹⁴ A támogatandó térségek lehatárolását a statisztikai területi egységek közös osztályozási rendszere (NUTS) alapján regionális szinten rögzítették.

⁷ Ez hosszú távú, stabil kereteket teremtett a stratégiai fontosságú feladatok véghez viteléhez. A nagypolitikai viták ugyanis a többéves költségvetési sarokszámok lefektetése során zajlottak le, ami nagymértékben csökkentette az éves költségvetési vitát, és egyszerűsítette annak elfogadását. Hajdu Szilvia – Kondor Zsuzsanna – Kondrik Kornél – Miklós-Molnár Marianna – Nyikos Györgyi – Sódar Gabriella: *Kohéziós Politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus, 2017; Nyikos Györgyi – Erdei-Dreschner Katalin: *A 2021–2027 programozási időszak EU forrásai és a lehetséges magyarallokáció. Európai Tükör*, 23. (2020), 3. 5–26.

⁸ Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA): a termelő beruházások, infrastrukturális fejlesztések és a kisvállalkozások támogatására.

Európai Szociális Alap (ESZA): a foglalkoztatási lehetőségek javítására összpontosított, a szerkezetváltás, modernizáció okozta nehézségeket igyekezett ellensúlyozni rövid távú átképzésekkel és a munkavállalók mobilitásának támogatásával.

Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) orientációs része: a vidékfejlesztési tevékenységek finanszírozására.

⁹ A források széles körű, fragmentált elosztása helyett a politika kisszámú stratégiai célra összpontosít. A földrajzi/funkcionális koncentráció jegyében a politika középpontjába objektív mutatók segítségével meghatározott, kevésbé fejlett régiók kerültek.

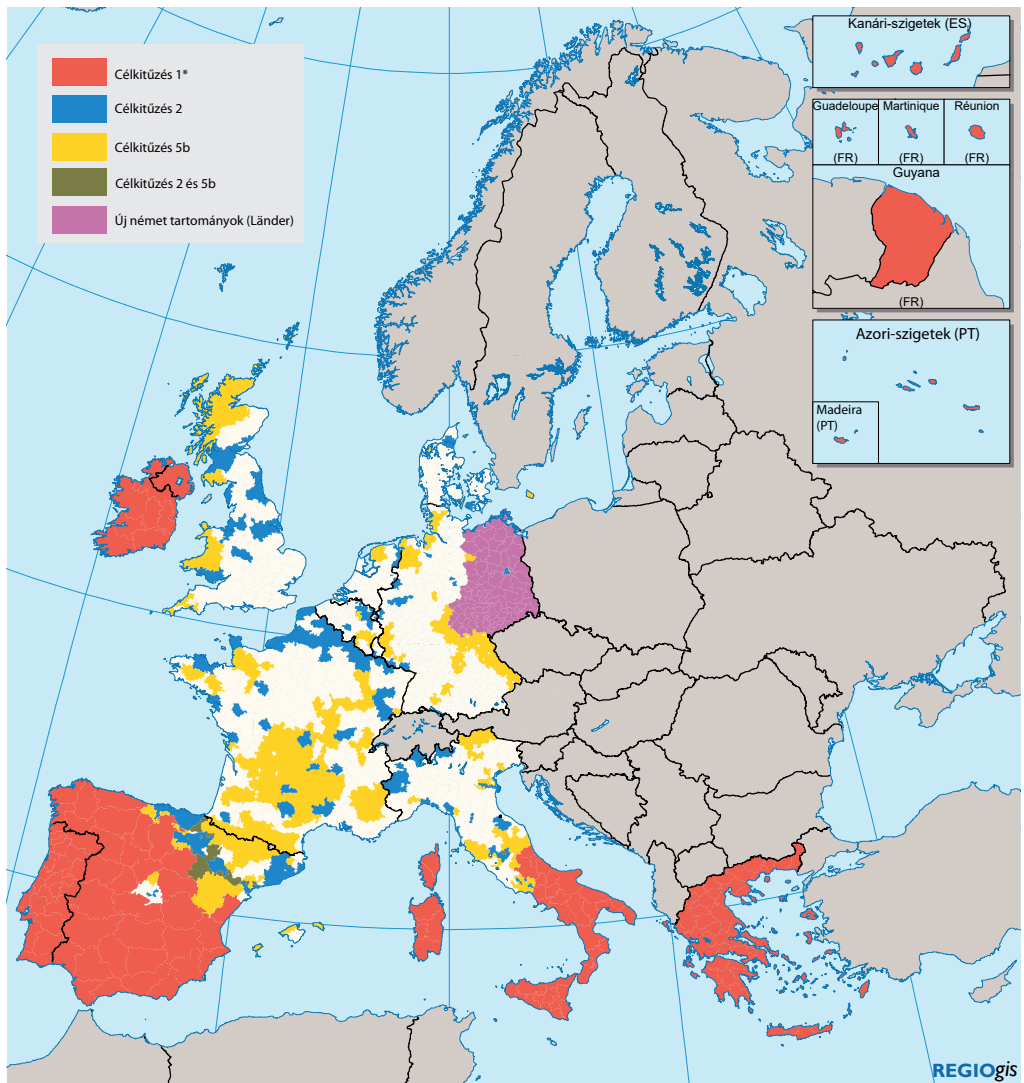
¹⁰ Alkalmazása szakítást jelentett a korábbi, projektközpontú finanszírozási rendszerrel, helyettük többéves, az összeurópai célkitűzésekkel és prioritásokkal összhangban álló programok megvalósítása kezdődött folytonosságon alapuló finanszírozással.

¹¹ Az Európai Bizottság a tagállamok ezres nagyságrendű projektjeinek felügyelete helyett már csak tagállami szintű stratégiákkal, illetve ágazati/területi operatív programokkal foglalkozott.

¹² A közös célokra a közösségi költségvetésből származó pénzeszközök mellett a tagállamoknak is költenük kell. A társfinanszírozási kötelezettségnek köszönhetően továbbá a kohéziós politika forrásai kiegészítő jellegűek.

¹³ A tagállamok kormányai mellett a régiók bevonása a programok tervezésének és megvalósításának folyamatába. Az uniós szintű szervek és nemzeti hatóságok mellett az új rendszerben szerepet kaptak a régiós és helyi szervek, a gazdasági és társadalmi érdekképviselet szervezetei is.

¹⁴ A politika célkitűzési rendszere: 1. célkitűzés: a fejlődésben lemaradt régiók fejlődésének és strukturális átalakításának elősegítése; 2. célkitűzés: az ipari hanyatlás által súlyosan érintett régiók átalakítása; 3. célkitűzés: a tartós munkanélküliség elleni küzdelem; 4. célkitűzés: a fiatalok foglalkoztatási integrációjának megkönnyítése; 5. célkitűzés: a) a mezőgazdasági struktúrák átalakításának felgyorsítása és b) a vidéki területek fejlődésének előmozdítása.



7. ábra: Strukturális Alapok 1989–1993: Jogosultsági célterületek

Forrás: European Commission: *History of the Policy*. 2020

A Maastrichti Szerződés az Európai Unió céljai között megerősítette a régiók fejlettségi szintjei közötti különbségek csökkentését, a gazdasági és társadalmi kohéziót,¹⁵ és lényegesen kiszélesedett az uniós szinten koordinált szakpolitikák köre. Létrehozták a Kohéziós Alapot (KA) a többi alaptól eltérő jogosultsági szabállyal. Míg a többi alpnál a NUTS2 szintet jelentő *régiós fejlettség (egy főre jutó GDP az EU-átlaghoz viszonyítva)* képezi a jogosultsági rendszer alapját,

¹⁵ Nevesített konkrét célokat: eltérő adottságú régiók fejlettségbeli különbségeinek csökkentése, transzeurópai hálózatok kiépítése és fejlesztése, környezet minőségének megőrzése, javítása, természeti erőforrások racionális és körültekintő felhasználása, minőségi oktatás és képzés.

addig a KA esetében a *GNP-átlag 90 százalékát el nem érő országok*¹⁶ jogosultak a forrásaira. A maastrichti kritériumok – különösen a prudens fiskális politikai mutatók¹⁷ – teljesítéséhez és az egyidejű környezetvédelmi és a transzeurópai közlekedési hálózatokhoz kapcsolódó infrastrukturális beruházások megvalósításához biztosított finanszírozást a KA. Ennél az alapnál azonban kezdetektől bevezették a makrokondicionalitást, vagyis azt, ha a tagállam nem teljesíti a költségvetési szabályokat, akkor felfüggeszthető a KA-finanszírozás.¹⁸ A jelenlegi nagyprojektek elődjeként a Kohéziós Alap legalább 10 millió ECU értékű környezetvédelmi és szállítási infrastrukturális projektjeiről az Európai Bizottság egyedi döntések formájában határozott. Új elemként a kohéziós politika alakulásának nyomon követése érdekében a Bizottság háromévente jelentést készít a gazdasági és társadalmi kohézió terén elért eredményekről. 1996 novemberében látott napvilágot az első jelentés. Létrejött a Régiók Bizottsága.¹⁹

Az 1994–1999-es időszakban ismét nőtt a kohéziós politika költségvetése – 168 milliárd ECU –, és immár az EU költségvetésének egyharmadát tette ki. A célkitűzések tovább bővültek,²⁰ ugyanis Svédország és Finnország ritkán lakott régióinak jogosulttá tétele nélkül e nettó befizető országok nemigen részesültek volna a kohéziós politika támogatásaiból.

1997 júliusában terjesztette elő az Európai Bizottság az Agenda 2000 elnevezésű stratégiai dokumentumot, amely az Unió jövőképét és az esedékes bővítés kihívásait fogalmazta meg. A dokumentum jóváhagyása megerősítette a regionális politika alapelveit, míg a támogatások nagyobb fokú koncentrációja érdekében a politika célkitűzéseit összevonták három célkitűzésre.²¹

¹⁶ Ekkor Írország, Görögország, Spanyolország, Portugália.

¹⁷ Költségvetési hiányra és államadósságra vonatkozó előírások.

¹⁸ Martina Eckardt – Pálinger Zoltán Tibor: *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU?* Baden-Baden, Nomos, 2013.

¹⁹ A régió és városok érdekeit képviseli azáltal, hogy véleményét mind az Európai Bizottság, mind a Tanács köteles kikérni a jogszabálytervezeteknek a helyi és regionális önkormányzatokat, városokat érintő kérdéseiben.

²⁰ A politika célkitűzési rendszere:

1. célkitűzés: a fejlődésben lemaradt régiók fejlődésének és strukturális átalakításának elősegítése;
2. célkitűzés: az ipari hanyatlás által súlyosan érintett régiók vagy régiórészek átalakítása;
3. célkitűzés: a tartós munkanélküliség elleni küzdelem, valamint a fiatalok és a munkaerőpiacról kiszoruló személyek foglalkoztatási integrációjának megkönnyítése, a férfiak és nők számára egyenlő foglalkoztatási lehetőségek elősegítése;
4. célkitűzés: a munkások alkalmazkodásának megkönnyítése az ipari változásokhoz és a termelési rendszerek változásaihoz;
5. célkitűzés: a vidékfejlesztés támogatása:
 - a) a mezőgazdasági struktúrák átalakításának felgyorsításával a közös agrárpolitikai reform keretei között, valamint a halászlás szektor modernizációjának és strukturális átalakításának előmozdításával,
 - b) a vidéki területek fejlődésének és strukturális átalakításának előmozdításával.

6. célkitűzés: a rendkívül alacsony népsűrűségű régiók fejlesztése és strukturális átalakítása (1995. január 1-jétől).

²¹ A politika célkitűzési rendszere:

1. célkitűzés: a gazdaságilag elmaradott régiók fejlődésének és szerkezetátalakításának segítése. Ez a célkitűzés azokra a régiókra összpontosított, ahol az egy főre jutó GDP alatta maradt a közösségi átlag 75 százalékának.
2. célkitűzés: a strukturális nehézségekkel küzdő térségek gazdasági és társadalmi szerkezetváltásának támogatása, ennek hatálya alá azok a régiók tartoztak, amelyek nem részesültek az első célkitűzés támogatásaiból.
3. célkitűzés: oktatási, képzési, foglalkoztatási rendszerek modernizációjának támogatása.



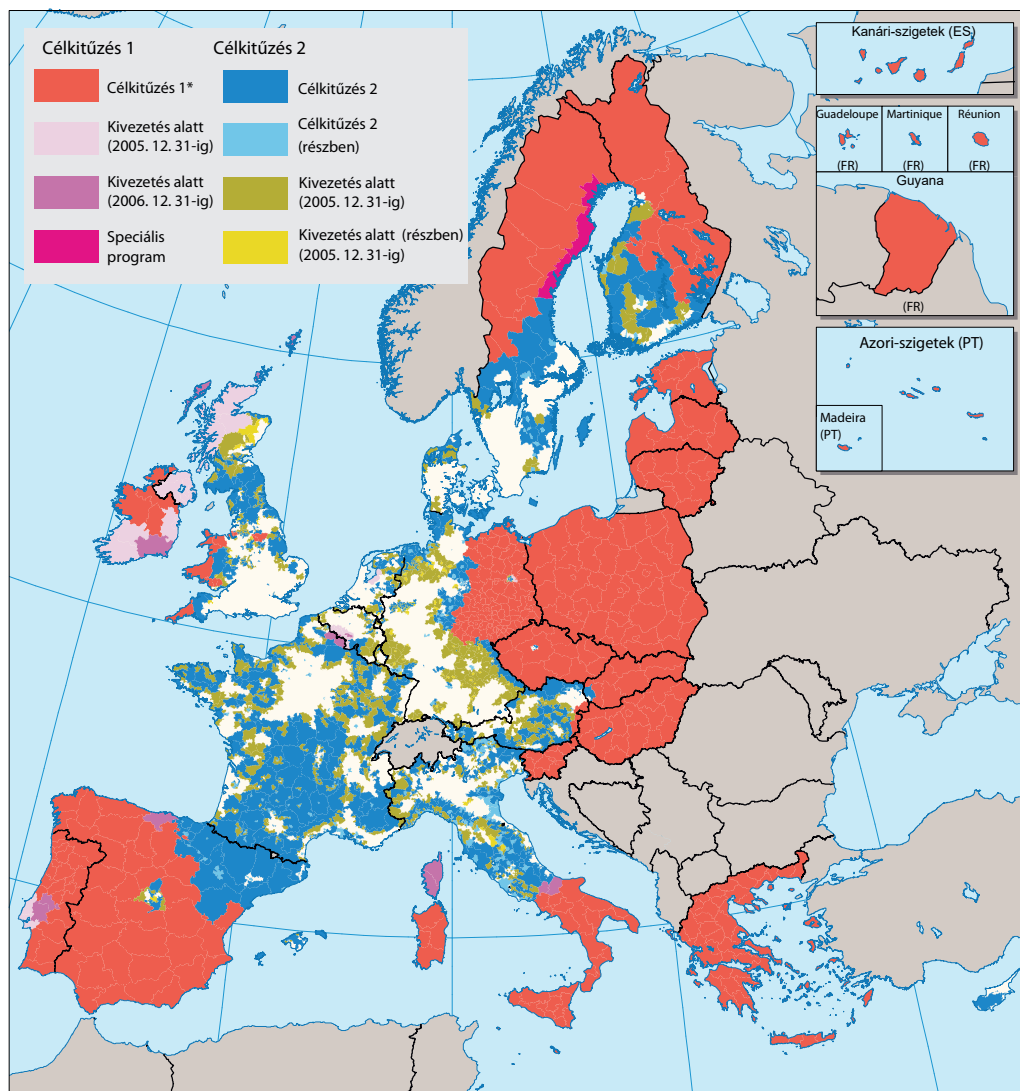
8. ábra: Strukturális Alapok 1994–1999: Jogosultsági célterületek

Forrás: European Commission (2020): i. m.

1999 márciusában a berlini Európai Tanács-ülésen elfogadták az új pénzügyi perspektívát, amelynek részeként meghatározták a kohéziós politika tagállami forrásainak jogosultsági rendszerét,²² egyben maximálták az uniós tagállamok számára juttatott maximális allokációt, azzal, hogy a felső határt a tagállami GDP 4 százalékában (*capping*) rögzítették. 2004-ben az EU tíz új taggal

²² Berlini súlyok: $Z = [(EU\text{-átlag GDP/fő} - \text{régió GDP/fő}) \times \text{régió népessége} \times 0,05] + (\text{régió munkanélküliségi rátája} - \text{konvergenciaregiók átlagos munkanélküliségi rátája}) \times \text{aktív népesség}$.

bővült, azonban a 2000–2006 közötti időszak közös költségvetéséből 213 milliárd eurót kapott a 15 meglévő tagállam és 22 milliárd eurót az új – 2004 és 2006 között csatlakozó – tagállamok a 2004–2006-ig tartó időszakra.



9. ábra: Strukturális Alapok 2000–2006: Jogosultsági célterületek

Forrás: European Commission (2020): i. m.

Ezen bővítés kohéziós politikai hatásában messze túlmutat az előzőeken; ugyanis míg a bővítéssel az EU lakossága 20 százalékkal nőtt, a GDP viszont csak 5 százalékkal.

A 2007–2013-as programidőszakot alapvetően befolyásolta az új tagállamok problémáinak jellege és súlya. A jelentős különbségeket Bulgária és Románia csatlakozása tovább mélyítette. Az igényekre tekintettel a szakpolitika pénzeszközei nagymértékben bővültek, a közösségi költségvetés 37,5 százalékát tette ki a 347 milliárd euró jóváhagyott kohéziós politikai keret, és a forrásfelhasználás súlya egyértelműen az új tagállamok irányába mozdult el. Egyidejűleg ismét átalakult a politikát támogató alapok rendszere is,²³ illetve a célkitűzések is módosultak némileg.²⁴ Az új szabályozás főbb újdonságai a közösségi stratégiai iránymutatások és a nemzeti stratégiai referenciakeret, amelyek az új politikának stratégiai dimenziót biztosítanak. A tagállamok és a régiók feladata a közösségi prioritások nemzeti prioritásokba való lebontása, azok sajátosságainak megőrzése mellett. A főbb EU-prioritások a következők: a technológiai kutatás és fejlesztés, az innováció és a vállalkozói szellem előmozdítása, az információs társadalom, a közlekedés, az energia, a környezetvédelem és a humán tőkébe való beruházás, a foglalkoztatáspolitikai és az üzleti vállalkozások és dolgozók alkalmazkodóképességének növelése.²⁵

2009-től a Lisszaboni Szerződés a kohéziós politika szempontjából több kiemelkedő jelentőségű szabályt hozott:

- a gazdasági és társadalmi kohézió mellett politikai célként határozta meg a *területi kohéziót*;
- kiegészítette a politika hatókörébe eső régiók meghatározását – a vidéki térségek, az ipari átalakulás által érintett térségek, a természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiók (északi, gyéren lakott régiók, szigetek, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók) nevesítésével;
- pontosította a közös és közösségi politikákkal összefüggő hatásköröket, ismét kiemelte e tekintetben a *szubszidiaritás elvét* és az ezzel összefüggő intézményi hatásköröket;
- a normál – együttműködési – eljárás bevezetésével az Európai Parlament a kohéziós politika terén is a Tanáccsal egyenrangú jogalkotóvá vált.

²³ A közös agrárpolitika reformjának eredményeként az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapot 2007. január 1-jétől az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap váltotta fel, amely a Halászati Alappal együtt kikerült a kohéziós politika keretei közül.

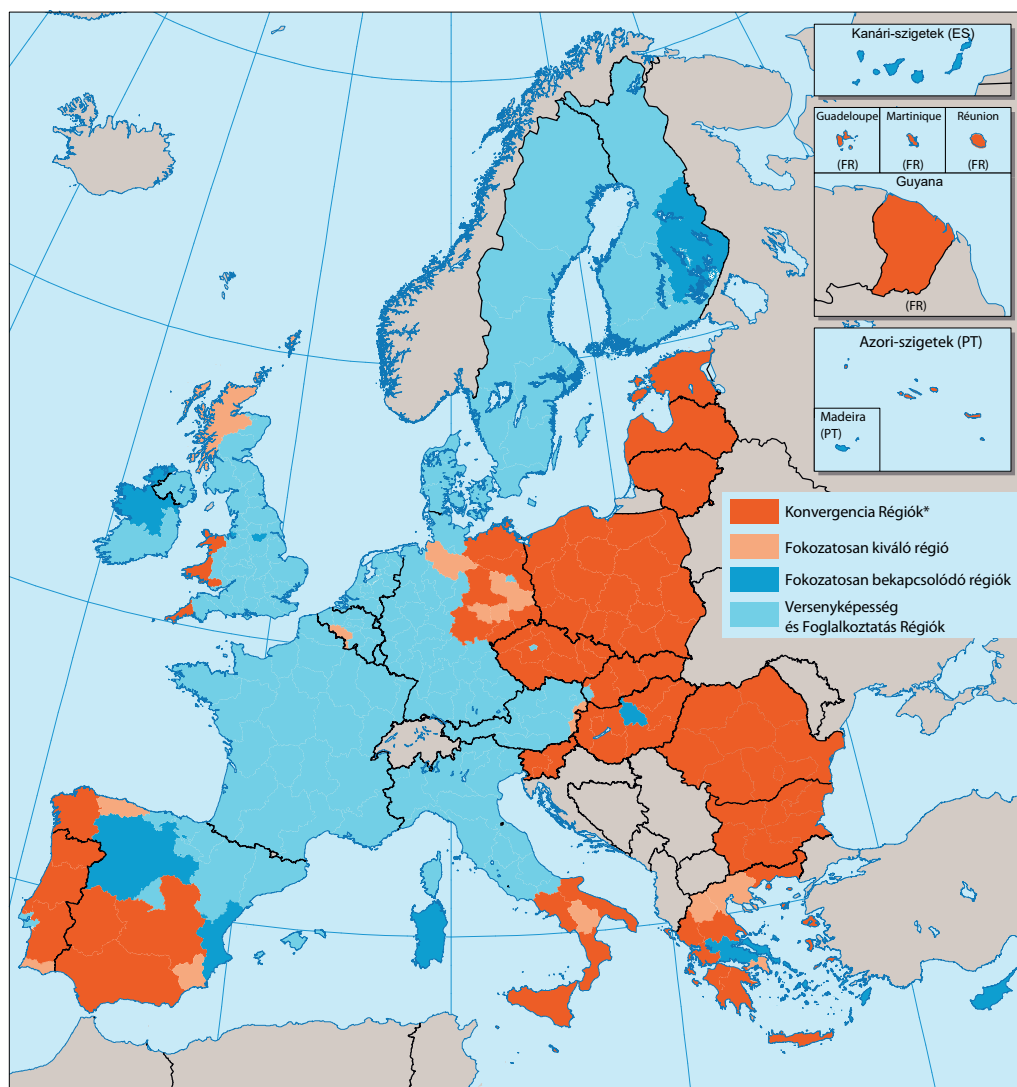
²⁴ A politika célkitűzési rendszere:

1. A konvergencia célkitűzés: alapvetően az előző időszak 1. célkitűzésének folytatása, amely az Unió legkevésbé fejlett régióinak fejlesztését, felzárkózását segíti, valamint az úgynevezett kivezetés alatt álló (*phasing out*) régiók, amelyek gazdasági kibocsátásszintje az EU-bővítéssel járó statisztikai hatás következményeként haladja meg az uniós szintű GDP-átlagot.

2. A regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés: a konvergencia célkitűzés hatályán kívül eső térségekre.

3. Európai Területi Együttműködés (ETE vagy INTERREG) célkitűzés: támogatta a határ menti, transznacionális és interregionális együttműködéseket területi szintű (helyi és regionális) kezdeményezések felkarolásával.

²⁵ Hajdu–Kondor–Kondrik–Miklós–Molnár–Nyikos–Sódar (2017): i. m.



10. ábra: Strukturális Alapok 2007–2013: Jogszabályi célterületek

Forrás: European Commission (2020); i. m.

A 2010-ben elfogadott Európa 2020²⁶ tíz évre szóló növekedési és foglalkoztatási stratégia definiálta az Európai Uniót a válság nyomán megváltozott közegben, meghatározva a közös európai jövőképet, az Unió hosszú távú fejlődésének prioritásait és az ehhez szükséges eszközrendszert. Az EU öt kiemelt célt határozott meg, amelyet 2020 végéig teljesítenie kell:

- foglalkoztatás: a 20–64 évesek körében a foglalkoztatottság aránya érje el a 75 százalékot;
- kutatás-fejlesztés: GDP-jének 3 százalékát a kutatásba és a fejlesztésbe kell fektetni;

²⁶ Európai Bizottság: *Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. COM(2010)2020 végleges (2010. március 3.).

- éghajlatvédelem/energiagazdálkodás: az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását 20 százalékkal csökkenteni kell az 1990-es szinthez képest, a megújuló energiaforrások arányát 20 százalékra kell növelni, az energiahatékonyságot 20 százalékkal kell javítani;
- oktatás: a korai iskolaelhagyók arányát 10 százalék alá kell csökkenteni, a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40 százaléka felsőfokú végzettséggel rendelkezzen;
- társadalmi befogadás és a szegénység csökkentése: legalább 20 millióval csökkenjen azok száma, akik nyomorban és társadalmi kirekesztettségben élnek, illetve akik esetében a szegénység és a kirekesztődés reális veszélyt jelent.²⁷

Az EU2020 stratégia lett az alapja annak a megközelítésnek, hogy EU-forrást csak az EU stratégiai célok megvalósítása érdekében, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban²⁸ lehet felhasználni.

A szakpolitika aktuális jellemzése

A kohéziós politika célját az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 174. cikke így határozza meg:

„Átfogó, harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi, és területi kohézió erősítését eredményezze. Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik. Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket, és az olyan súlyos és állandó természeti, vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”

Az Európai Unió működéséről szóló szerződésen túl a kohéziós politika 2014–2020 időszakra vonatkozó joganyagát az európai strukturális és beruházási alapokról szóló rendeletek, valamint a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok, a végrehajtási aktusok, az iránymutatások, a közlemények és a határozatok alkotják. A szabályozás alapja az EU kohéziós alapok szabályainak harmonizációját célzó közös rendelkezésekről szóló rendelet (1303/2013/EU rendelet [CPR]²⁹), amelyet kiegészítenek az alapspecifikus rendeletek:

²⁷ Gyulai-Schmidt Andrea: *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Tanulmányok, 28. Budapest, Pázmány Press, 2016.

²⁸ Az EU pénzeszközeit a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban kell felhasználni. Ez egészen egyszerűen azt jelenti, hogy a pénz kezelői minden erőfeszítést megtesznek, hogy az elköltött pénzért a lehető legmagasabb értéket szerezzék meg. Ehhez valamennyi szabályt és előírást szigorúan be kell tartani, továbbá mindennek igazolása érdekében rendszeres értékeléseket kell végezni.

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

- ERFA-rendelet,³⁰
- ESZA-rendelet,³¹
- ETE-rendelet,³²
- EGTC-rendelet,³³
- Kohéziós Alapról szóló rendelet,³⁴
- EMVA-rendelet,³⁵
- ETHA-rendelet.³⁶

A közös rendelet tartalmazza a kohéziós politika rendszerének fő szabályait (jogosultság, tervezés, végrehajtás, intézményrendszer, tematikus célok, fejlesztési eszközök stb.), a politika keretében működő alapok finanszírozási szabályait (milyen fejlesztések, milyen költségek finanszírozhatók az adott alapból) pedig az alapspecifikus rendeletek tartalmazzák.

A 2014–2020 időszakra vonatkozó jogszabályhoz úgynevezett *partnerségi kódexet* alakítottak ki, amely tartalmazza az alapelv gyakorlati alkalmazásához kötődő főbb elvárásokat. Az általános jogi kötelezettségek mellett egyes beavatkozás-, illetve eszköztípusok specialitásai a partnerség terén is megjelennek, ezek közé tartozik az integrált városfejlesztés (ERFA 7. cikk), valamint a globális támogatások működtetése (ESZA 6. cikk és külön indikátor az V. fejezetben). Egyszóval a formális jogi követelményekbe is beépülő partnerségi elv folyamatosan ösztönzi a többszintű kormányzatból a többszintű kormányzás kialakulását. Az elv alapvető célja, hogy a partnerek bevonása, a folyamatos párbeszéd révén javítsa a programok elfogadottságát, támogatottságát, hitelességét. Végül, de nem utolsósorban annak a tudásnak, tapasztalatnak a becsatornázása, amellyel a partnerek rendelkeznek, növeli a programok keretében zajló intézkedések hatékonyságát és hatásosságát. A partnerség a tagállami és területi szintű, az állami, gazdasági és társadalmi, civil és területi jellegű szereplők mobilizálását és együttműködését jelenti, kiemelten a döntések előkészítése és meghozatala során.

A kohéziós politikai alapelvek egyike tehát az úgynevezett partnerség elve. A CPR 5. cikke kimondja, hogy „a tagállam a partnerségi megállapodás és az operatív programok előkészítése

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/EU rendelete (2013. december 17-én) az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

³² Az Európai Parlament és a Tanács 1299/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről.

³³ Az Európai Parlament és a Tanács 1302/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásokról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról.

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1300/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a Kohéziós Alapról, és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 508/2014/EU rendelete (2014. május 15.) az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról, valamint a 2328/2003/EK, a 861/2006/EK, az 1198/2006/EK és a 791/2007/EK tanácsi rendelet, valamint az 1255/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

és megvalósítása során – annak valamennyi, a tervezéstől az értékelésig tartó fázisában – köteles a partnerség elvének alkalmazására”. Az európai magatartási kódex pedig a partnerséggel kapcsolatos minimumkötelezettségeket, számbavételt igénylő megfontolásokat összegzi.

A tapasztalatok alapján a partnerségi elv tagállamonkénti megvalósítása is jelentős eltéréseket mutat, amivel kapcsolatban számos kihívás³⁷ azonosítható. Az értékelések eredménye azonban továbbra is azt mutatja, hogy a kohéziós politika a *többszintű kormányzás szempontjából* jó gyakorlatnak minősül az EU-szakpolitikákkal való összehasonlításban.

További alapelv az *addicionalitás elve*, amely szerint egyrészt a kohéziós politikai források által támogatott projekteknek új, európai dimenziót és új értéket kell felmutatniuk, másrészt az ESB-alapok nem helyettesíthetik a tagállami közkiadásokat. A tagállamnak előre meghatározott szinten fenn kell tartania a tagállami finanszírozást a programozási időszakban. A referenciaszint igazolására a bruttó állóeszköz-felhalmozás³⁸ az indikátor.

A CPR értelmében a program teljes életciklusában szem előtt kell tartani a *hátrányos megkülönböztetés tilalmának és a nemek közötti egyenlőség előmozdításának elvét*, amelyek az Európai Unió alapvető értékei közé tartoznak. A kohéziós politika terén ezért biztosítani kell:

- az érintettek tájékoztatását a program nyújtotta lehetőségekről (pénzügyi támogatás, szolgáltatás stb.);
- a partnerszervezetek bevonását a programok előkészítésébe és megvalósításába;
- a fejlesztések eredményének elérhetőségét mindenki számára;
- az esetleges akadályok felszámolása érdekében proaktív lépések megtételét.

A kohéziós politika az úgynevezett beavatkozási logika alapján finanszíroz fejlesztéseket, amelynek alapvető célja a beavatkozások eredményességének javítása. *A beavatkozási logika a társadalmi igényekből gazdasági-társadalmi-környezeti célokat vezet le, amelyekhez eszközöket, forrást rendel. A forrásfelhasználás outputokon, eredményeken, valamint szándékolt és nem szándékolt hatásokon keresztül változtatja a gazdasági-társadalmi környezetet.*³⁹

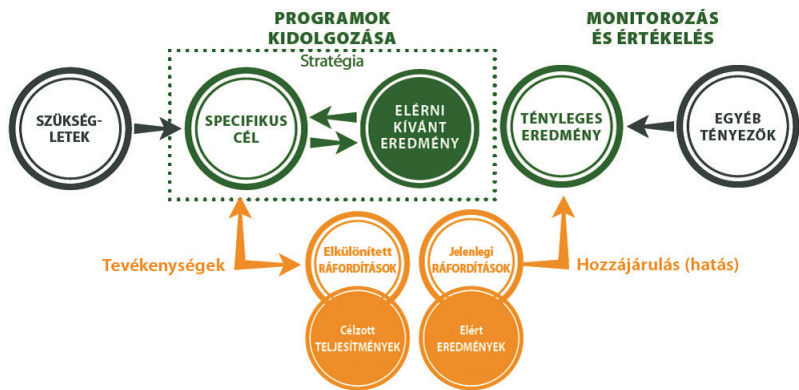
A logikai lánc a *fejlesztési szükségletek* meghatározásával indul. A szükségletek felméréséből következnek a *célkitűzések*, amelyeknek *jól körülhatároltnak, konkrétan* kell lenniük.

³⁷ A partnerségi elv kihívásai: 1. tradíció hiánya – számos országban, különösen az EU-12 körében, központosított végrehajtási mechanizmusok és a decentralizáció hiánya jellemző; 2. partnerek forráshiánya – a civil szervezetek aktív közreműködéséhez szükséges források hiánya nehezítheti a részvételt; 3. eltolódás a forrásallokáció és prioritások kijelölési rendszerében – már a lisszaboni célok megjelenése a rendszerben elkezdte ezt az eltolódást, de a következő időszak tematikus koncentrációs rendszere továbbviszi azt a folyamatot, amelyben az Európai Bizottság erősödő szerepe jelentősen visszafoghatja a területi és helyi szereplők aktivitását a programozásban és a végrehajtásban; 4. a többszintű kormányzás magas adminisztratív költségei; 5. demokratikus deficit.

³⁸ *Bruttó állóeszköz-felhalmozás*: az összes rezidens termelő által egy adott időszak során beszerzett, értékesített eszközökkel csökkentett, a termelők vagy intézményi egységek termelő tevékenysége révén nem saját termelésű eszközökben realizált, értéknövekedéssel megnövelt állóeszköz, a 2223/96/EK (1) tanácsi rendeletben meghatározottak szerint; CPR 95. cikk.

³⁹ Nyikos Györgyi: A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára. *Pénzügyi Szemle*, 58. (2013), 2. 165–185.

A célkitűzések teljesüléséhez konkrét *beavatkozások* vezetnek. Rögzíteni kell, hogy az intézkedések közvetlenül milyen *kimenethez* vezetnek. A kimenet továbbvisz az elvárt *eredmények* irányába; ezek a remélt változások indokolják a *szakpolitikai beavatkozást*. A beavatkozási logika kialakítása magában foglalja azoknak a *tényezőknek* a számbavételét, amelyek *befolyásolhatják* a beavatkozások sikerét. A beavatkozások eredményességét mérni kell, ezt az *indikátorok* segítik.



11. ábra: Beavatkozási logika

Forrás: Európai Bizottság (é. n.): *Panoráma Magazin*

A többszintű kormányzás, partnerség elve és a beavatkozási logika együtt garantálja a *területiség* és a *területi megközelítés* biztosítását, vagyis azt, hogy a helyi fejlesztési szükségletek és elképzelések és az ágazati fejlesztések összehangolt rendszere az alapja azoknak a tagállami fejlesztési terveknek és programoknak, amelyeknek megvalósulását a kohéziós politika támogatja.

6. táblázat: A kohéziós politika szerkezete (2014–2020)

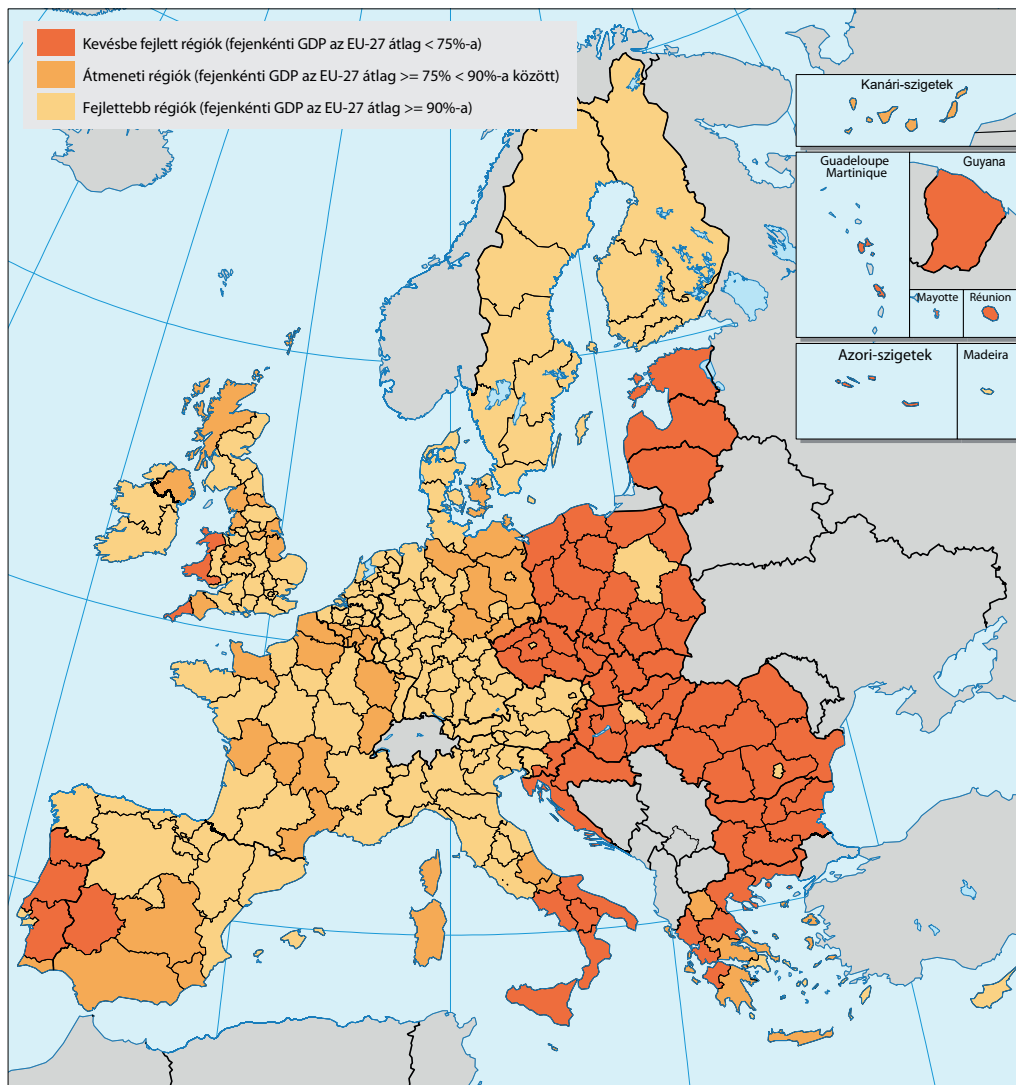
Célkitűzés	Régiókatégória
Befektetés a növekedésbe és a munkahelyekbe	Kevésbé fejlett régiók
	Átmeneti régiók
	Fejlettebb régiók
Európai Területi Együttműködés	

Forrás: Nyikos Györgyi: *Operatív programok végrehajtása, projektciklus-menedzsment*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 48.

A kohéziós politika célkitűzési rendszere és jogosultsági szabályai rögzítik a feltételeket, amelyeknek mentén a tagállam forrásokban részesül,⁴⁰ egyben rögzítik a keretek felhasználására, lehívására vonatkozó szabályokat. A *Befektetés a növekedésbe és a munkahelyekbe* célkitűzés esetében – ahol a kohéziós források nagy része felhasználják – a rendszer úgynevezett régiókatégóriákon alapul: a régiók besorolása:⁴¹ kevésbé fejlett régió, átmeneti régió és fejlettebb régió.

⁴⁰ Kiszámítása a CPR VII. mellékletében megadott módszerekkel összhangban.

⁴¹ CPR 90. cikk (2) bekezdésének megfelelő.



12. ábra: Strukturális alapok (ERFA és ESZA) jogosultság (2014–2020)

Forrás: European Commission: *European Structural and Investment Funds*. 2015

A régiók kategóriája az alapja a *közösségi hozzájárulás arányának* is, amely az 50 százalék és 85 százalék közötti sávban mozog, azaz míg a fejlettebb régiók esetében 50-50 százalék az EU és a nemzeti finanszírozás aránya, addig a kevésbé fejlett régióknál a 85 százalékos EU-forrás mellé 15 százalékos nemzeti társfinanszírozás szükséges. A jogszabályok rendelkeznek azonban azokról a kivételekről, amikor a fent említett maximális társfinanszírozási arány tíz százalékponttal emelhető (de nem haladhatja meg a 100 százalékot), ha:

- a teljes prioritási tengely megvalósítása *pénzügyi eszközök*⁴² révén történik;
- a teljes prioritási tengely megvalósítása *közösségvezérelt helyi fejlesztés* révén történik;
- a teljes prioritási tengely megvalósítása társadalmi innováció vagy transznacionális együttműködés révén, illetve a kettő kombinációjával valósul meg.

Az Európa 2020 célok és a tagállami sajátosságokból adódó szükségletek összekötését szolgálják az *országspecifikus ajánlások* és a *nemzeti reformprogram*, amelyek az uniós szinten közös, átfogó és általános jellegű célokat a tagállami helyzetben értelmezik. Annak biztosítását, hogy az EU-források a magas szintű Európa 2020 célokat és a szerződésben rögzített kohéziós célokat szolgálják, illetve a célok és a támogatásokból finanszírozott beruházások közötti kapcsolatot a *tematikus célok* rendszere teremti meg. A szabályozás rögzíti, hogy mely alapok forrásai mely célok területén megvalósuló fejlesztések finanszírozásához használhatók. A 2014–2021 közötti időszakban az alábbi 11 tematikus célterületet rögzítették a szabályozásban.

7. táblázat: Tematikus célok és források (ERFA, ESZA, KA)

ERFA	ESZA	KA	Tematikus célok
			kutatás, technológiafejlesztés és innováció erősítése
			információs, kommunikációs technológiák hozzáféréseinek elősegítése, minőségi javítása
			a kkv-k, az agrár- és halászati szektor versenyképességének növelése és a vízkultúrák támogatása
			az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való átállás támogatása minden szektorban
			a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás és kockázatmegelőzés és -kezelés ösztönzése
			a környezetvédelem és erőforrás-hatékonyság ösztönzése és megőrzése
			a fenntartható közlekedés megteremtése és a hálózati infrastruktúrák szűk keresztmetszeteinek feloldása
			fenntartható és minőségi foglalkoztatás növelése és a munkaerőpiaci mobilitás támogatása
			a társadalmi befogadás ösztönzése és a szegénység és minden diszkrimináció elleni küzdelem
			beruházás az oktatásba, képzésbe és nyelvi képzésbe, készségfejlesztés és élethosszig tartó tanulás elősegítése
			köz- és partnerségi intézményi kapacitás és hatékony közigazgatás megteremtése

Forrás: Nyikos Györgyi: Fenntartható fejlesztés – EU-célkitűzések és -programok 2014–2020. In Gyulai-Schmidt Andrea (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 231–241.

⁴² *Pénzügyi eszközök:* a költségvetésből kiegészítő jelleggel nyújtott uniós pénzügyi támogatási intézkedések, amelyek célja, hogy egy vagy több konkrét uniós szakpolitikai célkitűzést szolgáljanak. Ezek az eszközök tulajdonviszonyt, illetve részben tulajdonviszonyt megtestesítő befektetések, kölcsönök vagy biztosítékok, vagy más kockázatmegosztási eszközök formáját ölthetik, és adott esetben vissza nem térítendő támogatásokkal kombinálhatók. 966/2012/EU, Euratom rendelete.

A jogszabálycsomagban további előírásokat találunk arra vonatkozóan, hogy az egyes alapokból juttatott források bizonyos hányadát milyen tematikus célok szolgálatába kell rendelni. A *tematikus koncentrációra* vonatkozó szabályokhoz régiókatégóriánként és alaponként kötelező, korlátozott és koncentrált célhoz rendelt forrásarányt is előírtak, ami azt a célt szolgálja, hogy a források 50–80 százaléka a legfontosabb célkitűzéseket szolgáló beruházásokat finanszírozza.

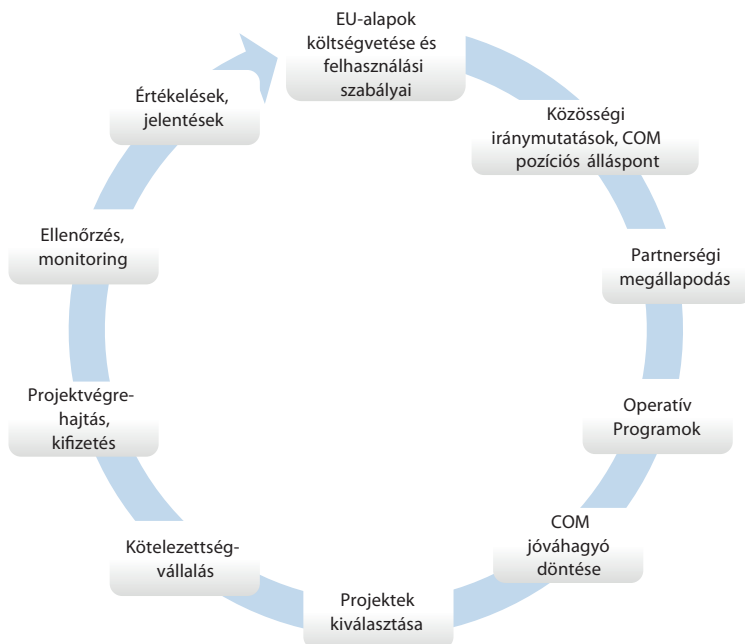
Az egyes alapok más-más fejlesztéseket és költségeket támogatnak, így jellemzően egyértelműen meghatározható, hogy mit miből lehet finanszírozni.

- *Európai Regionális Fejlesztési Alap*: mind a 11 tematikus célkitűzést támogatja, forrásainak jelentős részéből azonban a következő területeket finanszírozza: K+F, kkv-k, karbon-szegény gazdaság, közlekedési és energia-infrastruktúra, és jellemzően infrastruktúrát, termelőeszközöket és gépeket lehet finanszírozni.
- *Európai Szociális Alap*: kevesebb prioritásra összpontosít, hogy több eredményt lehessen elérni a tagállamok előtt álló legfontosabb kihívások terén, úgymint foglalkoztatás, oktatás, társadalmi befogadás, intézményi kapacitás, és jellemzően oktatási és képzési programok, rendezvények és szociális programok finanszírozhatók.
- *Kohéziós Alap*: finanszírozási területei a következők: közlekedési és energiahálózati infrastruktúra, környezetvédelem és karbonszegény gazdaság.
- *Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap*: a közös agrárpolitika finanszírozási mechanizmusa, amely három, több területet is érintő célkitűzéssel foglalkozik: a mezőgazdaság versenyképesebbé tétele; a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás, valamint éghajlat-politikai intézkedések szavatolása; a vidéki területek.
- *Európai Tengerügyi és Halászati Alap* támogatja a fenntartható halászatot és akvakultúrát. Célja, hogy javítsa a tudományos adatok gyűjtését, és a halászat ellenőrzési és végrehajtási intézkedéseit. Ezenkívül a halászatból élő közösségeken belüli munkahelyteremtést és diverzifikálódást is támogatja, valamint ösztönzi az integrált tengerpolitika céljainak megvalósítását.

A kohéziós források felhasználási folyamatának alapja a többéves pénzügyi keret és abban a kohéziós politika finanszírozását biztosító források elfogadása, illetve az ehhez a sorhoz kapcsolódó felhasználási szabályok elfogadása és hatálybalépése. Ezen feltételrendszer keretén belül a tagállam feladata a tervezés, a partnerségi megállapodás és az operatív programok előkészítése. Az Európai Bizottság ehhez ajánlásokat tesz, jelezve, hogy szerinte milyen fejlesztésekre van szükség az adott tagállamban. A tervezési dokumentumokról a tagállam és a Bizottság egyeztetéseket folytat, amelyek végén a Bizottság döntést hoz ezek elfogadásáról. A bizottsági jóváhagyó döntés alapján indulhat a program végrehajtása.⁴³

A programok végrehajtása során a projektek kiválasztása után támogatási döntés és szerződés alapján történik a projektvégrehajtás. Jellemzően előleget is kapnak a projektgazdák (ezt saját forrásból biztosítja a tagállam), de a projektgazdáknak a kifizetések utólag és számlák alapján történnek. Az Európai Bizottságnak benyújtott forrásle hívás számlák alapján történik.

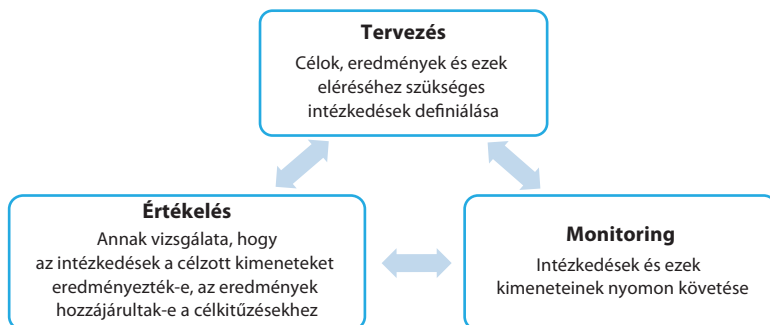
⁴³ Tagállami kockázatra megkezdhető a végrehajtás a program benyújtása után még a Bizottság jóváhagyó döntése előtt, viszont jóváhagyás hiányában a tagállam a saját költségvetéséből finanszírozza azt, amit a Bizottság nem hagyott jóvá.



13. ábra: A közösségi támogatások felhasználásának folyamata

Forrás: a szerző szerkesztése

A végrehajtási folyamat fontos eleme az ellenőrzés, monitoring és értékelés. Az ellenőrzés a szabályosság követelményének való megfelelést vizsgálja, a monitoring és értékelés pedig az *eredményorientált megközelítés* megvalósulását szolgálja: a „csináld – tanulj belőle – javítsd” hármasát a gyakorlatban ezen tevékenységek segítségével hajtjuk végre.



14. ábra: *Eredményorientált végrehajtás* sematikus ábrája

Forrás: Hajdu et al. (2017): i. m.

A három tevékenység: *tervezés, monitoring és értékelés* elválaszthatatlanok egymástól, hiszen a tervezés keretében meghatározott célok nélkül a monitoring és az értékelés keretében nem tudnánk, hol tartunk a megvalósításban, nem tudnánk mihez visszacsatolni, míg a monitoring és értékelés keretében begyűjtendő tapasztalatok nélkül nem tudnánk megtervezni a jövőbeni célokat, intézkedéseket.

A kohéziós politika egyik fő jellemzője a *decentralizált végrehajtási rendszer, osztott felelősségi rendszerben működnek együtt a közösségi, nemzeti és területi szintek szervezetei*. A tagállamok felelősek a programok menedzseléséért. Ez magában foglalja a projekt kiválasztást, az ellenőrzést és a monitoringot – a megelőzendő, felfedezendő és kijavítandó szabálytalanságokat⁴⁴ –, illetve a megvalósult projektek értékelését is. A tagállamnak biztosítania kell azt is, hogy más közösségi jogi területek – közbeszerzés,⁴⁵ állami támogatási szabályok, környezetvédelem – szabályai is megfelelően alkalmazásra kerüljenek.⁴⁶ A Bizottságnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy a tagállam olyan végrehajtási és ellenőrzési rendszert állított fel és működtet, amely összhangban van a szabályozással, és megfelelően, hatékonyan működik.⁴⁷ A megosztott irányítás keretein belül elsősorban a tagállamok felelősek az intézményrendszeri végrehajtási feladatokat ellátó szervezetek kijelöléséért és működtetéséért.⁴⁸ Az egyes programokon belül

⁴⁴ Nyikos Györgyi – Kondor Zsuzsanna: The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds. *Nispacee Journal of Public Administration and Policy*, 12. (2019), 1. 113–134.; Nyikos Györgyi – Szabó Szandra: Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok. *Európai Tükör*, (2019), 1. 67–87.; Soós Gábor – Nyikos Györgyi: Irregularities in EU-funded Public Procurement in Hungary and the Rest of the EU. *Public Procurement Law Review*, 5. (2020). 255–271.

⁴⁵ Tátrai Tünde – Várhomoki-Molnár Márta – Gyulai-Schmidt Andrea: *Európai Unió közbeszerzés*, (2019), 1.

⁴⁶ Ambrusz Ákos – Bartucz Zoltán – Gyürkés Anita – Hargita Eszter – Kulin-Pintér Veronika – Nyikos Györgyi – Staviczky Péter: *Állami támogatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2018; Ellen Bos – Astrid Lorenz: *Das politische System Ungarns: Nationale Demokratieentwicklung, Orbán und die EU*. Wiesbaden, Springer, 2020; Nyikos Györgyi – Soós Gábor: Financial Instruments in EU Cohesion Policy and Public Procurement: Challenges for the 2014–2020 Programming Period. *Public Procurement Law Review*, (2018), 32. 120–137.

⁴⁷ EUMSZ 317. cikk: „A Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és a 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását. A rendelet meghatározza a költségvetés végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget. A rendelet valamennyi intézmény számára megállapítja a saját kiadásai végrehajtásában betöltött felelősségükre és szerepükre vonatkozó részletes szabályokat.”

⁴⁸ Nyikos Györgyi: Institution-System in Transition (Cohesion Policy in Poland and Hungary). *Pro Publico Bono*, (2014a), 3. 41–52.; Nyikos Györgyi: New Territorial Development Tools in the Cohesion Policy 2014–2020. *DETUROPE: Central European Journal of Tourism and Regional Development*, 6. (2014b), 3. 40–53.; Nyikos, Györgyi – Talaga, Robert: Cohesion Policy in Transition. Comparative Aspects of the Polish and Hungarian Systems of Implementation. *Comparative Law Review (Torun)*, (2014), 18. 111–139.; Hoffman István: *Bevezetés a területfejlesztési jogba*. Budapest, ELTE Eötvös, 2017; Márton Gellén: Development Path of Decentralization and Centralization in the Hungarian Public Administration. *CIPFA Japan*, 12. (2018), 2. 59–72.

a következő szerveket kell kijelölni: az irányító hatóság⁴⁹ (közreműködő szervezet), az igazoló hatóság⁵⁰ és az ellenőrző hatóság.⁵¹ A végrehajtási feladatok centralizáltsága eltérő az egyes tagállamokban: néhány tagállamban egy központi ellenőrző hatóság látja el a feladatokat valamennyi operatív programnál (például Ausztria, Magyarország), máshol programonként van ellenőrző hatóság (például Németország). Más országokban központi ellenőrző hatóság ügyel a nemzeti operatív programokra, míg területi szinten működnek ellenőrző hatóságok a regionális operatív programokkal kapcsolatban (például Olaszország, Lengyelország). Az irányító hatóságok felügyelhetnek egy programot vagy többet is, illetve lehetnek központi szinten vagy regionális programok esetén regionális szinten is. A tagállam kijelölhet egy vagy több közreműködő szervezetet is arra, hogy az irányító vagy az igazoló hatóság egyes feladatait vagy valamennyi feladatát annak felelősségére elvégezze. A végrehajtási intézményrendszer kialakításánál meghatározó, hogy az adott tagállam közigazgatási struktúrája centralizált vagy decentralizált. Az országok, régiók kormányzási és közigazgatási színvonala is hatással van a kohéziós források hatékony és eredményes felhasználási kapacitására.

A szakpolitika jövője

Az Európa jövőjéről szóló fehér könyv⁵² vitát indított arról, milyen irányba haladjon tovább az Európai Unió az elkövetkező években. A fehér könyv a hozzá tartozó öt vitaanyaggal együtt három fő, összefüggő kérdéssel foglalkozik a kohéziós politikát illetően:

- Hova irányuljanak a beruházások?
- Mik legyenek a kiemelt beruházási célkitűzések?
- Hogyan kell végrehajtani a kohéziós politikát?

Az Európai Unió pénzügyeiről szóló vitaanyag⁵³ általánosabban megfogalmazta, hogy az EU-finanszírozást minden esetben azokra a területekre kell koncentrálni, ahol az Európai Unió a legnagyobb hozzáadott értéket teremtheti.

⁴⁹ *Irányító hatóság*: a tagállam által az operatív program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve közjogi vagy magánszerv, amely felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért és végrehajtásáért.

⁵⁰ *Igazoló hatóság*: a tagállam által kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve szervezet, amely a Bizottság részére történő megküldést megelőzően igazolja a költségnyilatkozatokat és az átutalási kérelmeket.

⁵¹ *Ellenőrzési (audit) hatóság*: a tagállam által az egyes operatív programok számára kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság vagy szerv, amely az irányítási és ellenőrzési rendszer hatékony működésének ellenőrzéséért felel.

⁵² Európai Bizottság: *Fehér könyv Európa jövőjéről: A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek*. COM(2017)2025 végleges (2017. március 1.).

⁵³ Európai Bizottság: *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről*. COM(2017)358 végleges (2017. június 28.).

Az Európai Bizottság 2018 májusában jelentette meg a 2021–2027-es programozási időszakra vonatkozó kohéziós politikai szabályozási javaslatait.⁵⁴ A következő időszaki jogszabályjavaslat a végrehajtási jogszabályok egyszerűsítésére törekszik, mint eddig mindig. A végeredmény persze jellemzően nem feltétlenül tükrözi eme törekvést. Ezzel együtt azonban meg kell jegyezni, hogy folytatódik a tendencia a Bizottság hatáskörének, illetve a közvetlenül általa irányított programok költségvetési arányának bővítésére.

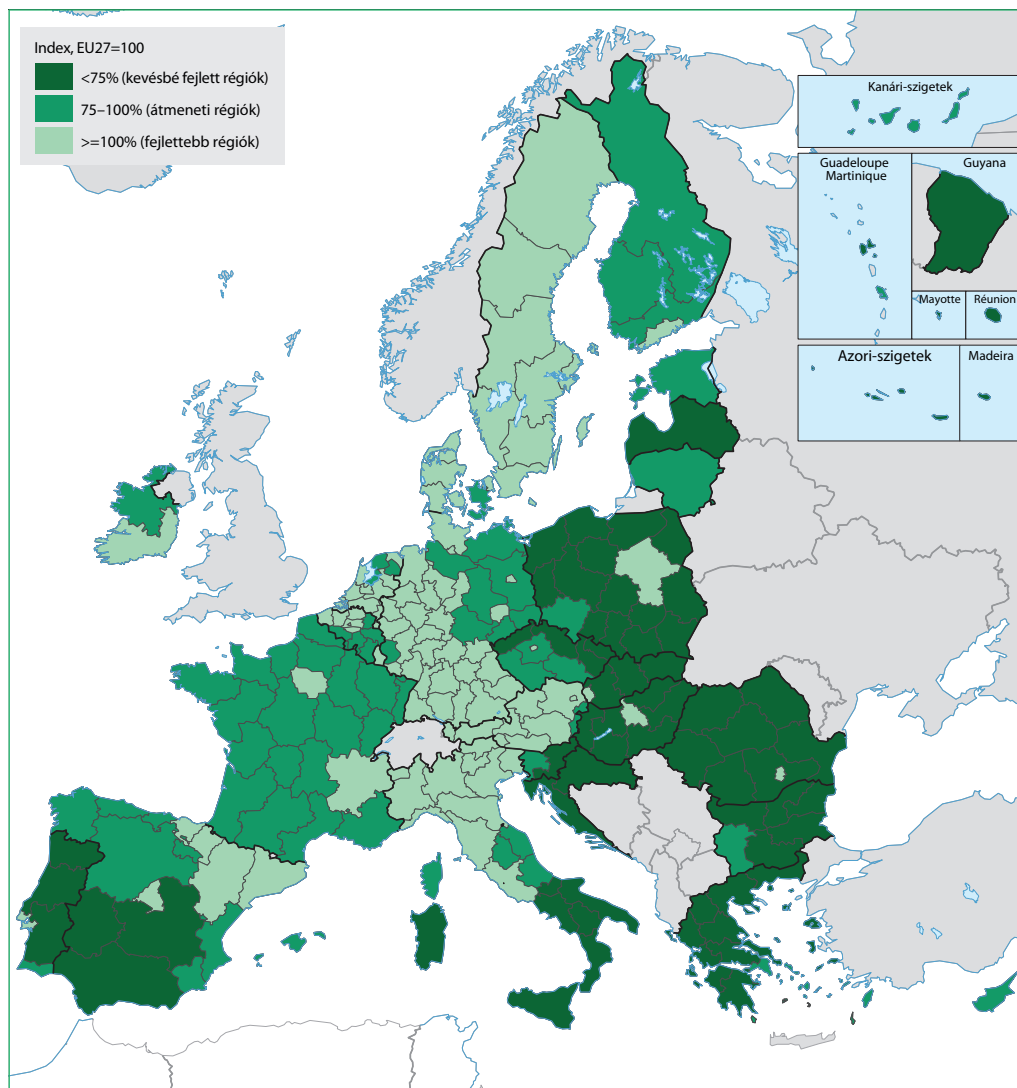
Ismét változik a közös szabályozás alá eső pénzügyi alapok köre: kikerül az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, beillesztik viszont a Méltányos Átállást Támogató Alap, továbbá a Belügyi Alapok (Belső Biztonsági Alap, Határigazgatási és Vízügyeszköz, valamint a Menekültügyi és Migrációs Alap) pénzügyi szabályait. A közös rendelkezésekről szóló rendelet (CPR) tehát a következő hét, uniós alapokra vonatkozó szabályokat egyetlen egységes szabálykönyvben egyesíti:

- Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)
- Kohéziós Alap (KA)
- Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+)
- Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA)
- Méltányos Átállást Támogató Alap
- Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (AMIF)
- Belső Biztonsági Alap
- A külső határok és a vízügy pénzügyi támogatására szolgáló eszköz (BMVI)

A bizottsági javaslat értelmében a kohéziós politika beruházásainak a 2021–2027 közötti időszak során valamennyi uniós régiót érintenie kell, a korábbi három kategória alapján:

- kevésbé fejlett régiók: a 2014–2016 közötti időszakban az egy főre jutó GDP kisebb, mint az uniós átlag 75 százaléka;
- átmeneti régiók: a 2014–2016 közötti időszakban az egy főre jutó GDP az uniós átlag 75–100 százaléka közötti;
- fejlettebb régiók: a 2014–2016 közötti időszakban az egy főre jutó GDP nagyobb, mint az uniós átlag 100 százaléka.

⁵⁴ European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Common Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and Financial Rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument*. COM(2018)375 (2018. május 29.); European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund*. COM(2018)372 (2018. május 29.); European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Specific Provisions for the European Territorial Cooperation Goal (Interreg) Supported by the European Regional Development Fund and External Financing Instruments*. COM(2018)374 (2018. május 29.).



15. ábra: Strukturális Alapok 2021–2027: Jogosultsági célterületek

Forrás: European Commission: *Regional development and cohesion – legal texts and factsheets*. 2018

A 2021–2027 közötti időszakban a kohéziós politika az erőforrásait a 2014–2020 közötti időszak 11 tematikus célkitűzése helyett 5 olyan *szakpolitikai célkitűzésre* összpontosítja, amelyek tekintetében az EU a leginkább eredményes lehet:

- Intelligensebb Európa: innováció, digitalizáció, gazdasági átalakulás, valamint a kis- és középvállalkozások támogatása révén (PO1);
- Zöldebb Európa: alacsony szén-dioxid-kibocsátású Európa, a párizsi megállapodás végrehajtásával, valamint az energiarendszer átalakításába, a megújuló energiaforrásokba és az éghajlatváltozással szembeni küzdelemben történő beruházásokkal (PO2);

- Összekapcsoltabb Európa: stratégiai közlekedéssel és digitális hálózattal (PO3);
- Szociálisabb Európa: a szociális jogok európai pillérének teljesítése, valamint a magas színvonalú foglalkoztatás, az oktatás, a készségek, a társadalmi befogadás és az egészségügyi ellátáshoz való egyenlő hozzáférés támogatása révén (PO4);
- A polgárokhoz közelebb álló Európa: a helyi irányítású fejlesztési stratégiák és a fenntartható városi fejlődés EU-szerte történő támogatása által (PO5).

Ezek átfednek a korábbi tematikus célokkal, azonban a „11. A közigazgatás hatékonyságának javítása” tematikus cél megszűnik; az adminisztratív kapacitások fejlesztése és a tagállami reformok finanszírozása EU-forrásokból csak közvetlen bizottsági kezelésben lévő eszközből (SRSS) lesz lehetséges.

Az egyes alapok célokhoz kötött tematikus koncentrációs pénzügyi felhasználási előírásai a következők:

8. táblázat: Az egyes alapok célokhoz kötött tematikus koncentrációs pénzügyi felhasználási előírásai

	legalább 35%-a	innovatív és intelligens gazdasági átalakítás (PO1)
ERFA-keret	legalább 30%-a	energia, tiszta energetikai átállás, körforgásos gazdaság, éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, kockázatmegelőzés és -kezelés, tiszta városi közlekedés (PO2)
	legalább 6%-a	fenntartható városfejlesztés (PO5)
KA-keret	megfelelő egyensúly (~50-50%)	környezeti beruházások (PO2) és a TEN-T-be irányuló beruházások (PO3)
ESZA+-keret	legalább 25%-a	társadalmi felzárkózás, a szociális és egészségügyi rendszerek megújítása, anyagi nélkülözés kezelése (PO4)
	legalább 2%-a (25%-ba beleértendő)	anyagi nélkülözés kezelése

Forrás: CPR

Az *ex-ante* kondicionalitások feljogosító előfeltételekként élnek tovább, ezek körébe programszinten biztosítandó horizontális előfeltételként a közbeszerzés, az állami támogatás, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája és a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény alkalmazása is bekerült. A feljogosító előfeltételek teljesítése viszont az egész időszak során követelmény lesz.

Az eredményességmérés keret koncepciója alapvetően megváltozik: abban a formában, ahogy a 2014–2020-as időszakban bevezették, gyakorlatilag megszűnne. Megmarad ugyanakkor a félidei értékelés, amely a 2024-ben azonosított új országspecifikus ajánlások, a Szociális Jogok Európai Pillérében, valamint a Nemzeti Energia- és Klímatervben elért előrehaladás, a tagállamok társadalmi-gazdasági helyzetében történt változások, a fejlesztéspolitikai értékelések megállapításai, valamint a mérőföldkövekként kiválasztott indikátorokban mért előrehaladás alapján mérné a végrehajtást. A félidei értékelés azt határozná meg, hogy az időszak elején „félreterett” rugalmassági tartalékot mely programban, mely prioritás céljából érdemes felhasználni a hátralévő időszakban. A rugalmassági tartalék összege az operatív programok pénzügyi táblájában meghatározott utolsó kétévi forrás 50 százaléka, amely körülbelül 14 százalékra adódik összesen. Ezt a 14 százalékot a tagállamok nem használhatják fel egyik programban sem, vagy azt kockáztatják, hogy amennyiben a felhasználás nem egyezne a félidei értékelés megállapításaival, a Bizottság nem téríti meg a kedvezményezetteknek így már kiutalt forrásokat. Fontos eleme

még a félidei értékelésnek, hogy annak megállapításai alapján a Bizottság jogot formálhat arra, hogy a tagállamot felszólítsa programjai módosítására.

A Bizottság a 2021–2027-es pénzügyi keret (MFF) és a kapcsolódó kohéziós politikai programozás során számos, bizonyos esetekben politikailag rendkívül érzékeny ponton megerősítette a kohéziós politika és a gazdasági kormányzás keretét adó európai szemeszter között már a 2014–2020 közötti programozási időszakban is meglévő kapcsolatot. Az elsődleges cél láthatóan az, hogy a forrásfelhasználást korlátozzák azáltal, hogy a programozás során minél inkább az európai szemeszter keretében a Bizottság által azonosított kihívásokra korlátozzák a kohéziós támogatások felhasználását, jelentősen csökkentve a tagállamok tervezési rugalmasságát. A kapcsolatot tovább erősítő megoldás három aspektusban is megnyilvánul: 1. az országspecifikus ajánlások és az országjelentés fokozottabb figyelembevétele a kohéziós programozás során; 2. a makrogazdasági kondicionalitás első ága; 3. ESZA+ tematikus koncentráció egyik alelete.

A kohéziós politika és az európai szemeszter közötti kapcsolat erősítését eredményezi a Bizottság azon, politikailag rendkívül érzékeny javaslata, amely *az országspecifikus ajánlások fokozott figyelembevételét írja elő* a kohéziós programozás során. Ezáltal közvetlen, szoros kapcsolat jön létre az európai szemeszter és az uniós források felhasználása között. A leginkább jelentős koncepcionális változás ebben az, hogy az eddigi uniós átfogó stratégia (Európa 2020) helyett az európai szemeszter keretében 2019-ben és 2020-ban elfogadott releváns országspecifikus ajánlások, tágabb értelemben pedig az országjelentésekben azonosított kihívások alapján tárgyal a Bizottság a tagállamokkal a programozási célokról, a 2021–2027 időszak programjairól, majd a 2024-es ajánlások alapján a programok 2024/2025-ös „félidei” felülvizsgálata során. Eddig a kohéziós források tervezésekor a kohéziós politika szempontjából releváns országspecifikus ajánlásokat ugyan figyelembe kellett venni, de nem ezek voltak az elsődlegesen irányadó programozási viszonyítási pontok. A kohéziós politika és az európai szemeszter közötti kapcsolat erősítésének részleteit összefoglaló, október 19-én közzétett bizottsági munkadokumentum alapján a partnerségi megállapodás és az operatív programok kidolgozására irányuló bilaterális megbeszélés alapjául szolgáló egyoldalú bizottsági ügynevezett „pozíciós papírt” az új programozási időszakban felváltja a 2019-es *országjelentés új, „D” melléklete*. Ez az egyes ágazatok uniós forrásból finanszírozható beruházási szükségleteit tartalmazza. Ezen túlmenően a Bizottság 2019-ben (majd pedig 2024-ben) a „szokásos” országspecifikus ajánlásokat kiegészíti egy ügynevezett *beruházási ajánlással*, amelyben felsorolnák a „D mellékletben” részletezett beruházási szükségleteket. Míg az országjelentés a Bizottság terméke, amelyhez nem kell a Tanács jóváhagyása, és így azt saját hatáskörben létrehozhatja, a – beruházási ajánlással is kiegészített – országspecifikus ajánlásokat az ECOFIN Tanács fogadja el (az EiT pedig politikailag jóváhagyja), így elfogadásuk elvileg megakadályozható a Tanács szintjén. A beruházási ajánlások létrehozása további aggodalomra ad okot, mivel az sem világos, hogy mi történik abban az esetben, ha a beruházásokat nem pontosan úgy hajtja végre egy tagállam, ahogy azt a Bizottság elvárja, illetve ha nem csupán az elérendő célokat fogalmazzák meg, de az ahhoz vezető lépéseket, módszereket is. Amennyiben a Bizottság tehát úgy ítéli meg, hogy a tagállam nem hajtja megfelelően végre az ajánlásokat – akár politikai megfontolásokból is –, megindíthatják a makrogazdasági kondicionalitás eljárását.

A *makrogazdasági kondicionalitás első ágát* tekintve, a jelenlegi szabályozás értelmében, ha a tagállam nem allokál elegendő forrást az országspecifikus ajánlásokban megjelölt kihívásokra, a Bizottság felkérheti a tagállamot, hogy vizsgálja felül és tegyen javaslatot valamely operatív program módosítására, amennyiben ez szükséges az elfogadott országspecifikus ajánlás végrehajtásához. Amennyiben a tagállam nem hoz hatékony intézkedéseket, akkor a Bizottság

javasolhatja a Tanácsnak, hogy részben vagy teljes egészében függessze fel az érintett programok vagy prioritások részére nyújtott kifizetéseket. A makrogazdasági kondicionalitás szabályait részletező jogszabályban a Bizottság a 2021–2027 közötti időszakban azonban már teljesen saját hatáskörben kezdeményezheti a kifizetések felfüggesztését, amennyiben a tagállam nem módosítja a Bizottság igényei szerint az operatív programját a releváns országspecifikus ajánlások teljesítése érdekében.

Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa a Bizottság 2021–2027 közötti többéves MFF-ről szóló javaslatcsomaga mellett külön rendelettervezetet dolgozott ki a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről.⁵⁵ A jogállamisági mechanizmus alapjául az EUMSz 322. cikke (1) bekezdésének a) pontja és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 106a. cikke szolgál.⁵⁶ A javaslatot élénk vita kísérte. Az Európai Tanács 2020. július 20-i következtetései hangsúlyozták a jogállamiság tiszteletben tartásának – és a költségvetés felhasználásával összefüggő általános elvek, valamint az uniós pénzügyi érdekek védelmének – fontosságát, illetve előírták a többéves pénzügyi keret és a *Next Generation EU* védelmét szolgáló feltételrendszer bevezetését.

A tagállamok eltérő érdekei a szakpolitikában

Tekintettel arra, hogy a kohéziós politika forrásai jellemzően a többéves pénzügyi keret mintegy harmadát teszik ki, a szakpolitika kapcsán a tagállami érdekek jelentős részben kapcsolódnak a költségvetési érdekekhez és az ott megfogalmazott álláspontjukhoz. A jelenleg egyeztetés alatt álló 2021–2027 programozási időszak többéves pénzügyi kerete kapcsán több hasonlóság és számos különbség megfigyelhető a korábbi időszakokhoz képest. A legfőbb újdonság abban rejlik, hogy most első ízben tervez hitelt felvenni az EU.

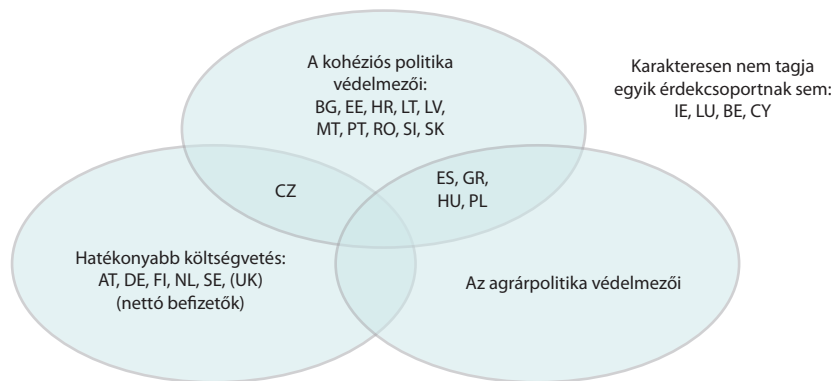
Az Európai Tanács 2020. július 21-én megállapodást ért el az EU 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keretéről (MFF) és a helyreállítási eszközről. Az MFF kötelezettségvállalási főösszege Charles Michel javaslatával megegyezően 1074,3 milliárd euró. A Következő Nemzedék EU névre keresztelt helyreállítási eszköz teljes kerete ugyancsak az előzetesen javasolt 750 milliárd eurós szinten maradt. A pénzügyi szempontokon felül kiemelt politikai jelentőségűvé vált a jogállamisági kondicionalitás kérdése.⁵⁷

⁵⁵ *Javaslat – az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről.* COM(2018)324 végleges 2018/0136 (COD) (2018. május 2.).

⁵⁶ A javaslat emlékeztetett arra, hogy az EU tagállamainak különböző alkotmányos és igazságügyi rendszerei elvben megfelelően biztosítják és védik a jogállamiságot, azonban számos közelmúltbeli esemény hiányosságokat tárt fel a nemzeti ellenőrzések terén, és rámutatott, hogy a jogállamiság tiszteletben tartásának hiánya az Európai Unión belül komoly aggodalomra adhat okot. A javaslat megfelelő intézkedéseket helyezett kilátásba abban az esetben, ha egy tagállamban a jogállamisággal kapcsolatos általános hiányosság érinti vagy veszélyezteti a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveit vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét. A jogállamisággal kapcsolatos általános hiányosságnak tekinti a javaslat különösen az igazságszolgáltatás függetlenségének veszélyeztetését, az önkényes vagy jogellenes döntések megakadályozásának és szankcionálásának hiányát.

⁵⁷ Nyikos–Szabó (2019): i. m.

A tagállamok a költségvetési vita során a politikai értékek mellett a gazdasági előnyök maximalizálására törekednek, ami mindig többismeretlenes mátrixban zajló folyamat, hiszen az egyes forrásoknak a mérete és a jogosultsági rendszere is különböző, illetve a tagállamok földrajzi, fejlettségi, társadalmi és gazdasági sajátosságai is eltérőek, amelyek sok esetben az alapját képezik a jogosultsági feltételeknek. Ebben a minden elemében mozgó rendszerben zajlik a nemzeti érdekérvényesítés a többéves pénzügyi keret kialakításának folyamatában.



16. ábra: Tagállami érdekcsoportok a költségvetési vitákban

Forrás: Kengyel Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle*, 65. (2019), 5. 521–550.

A kohéziós politikai forrásokból leginkább részesülő tagállamok támogatják leginkább a szakpolitikát. Álláspontjuk szerint a források jelentős mennyisége mellett a szabályozásban biztosítani kell a lehető legrugalmasabb felhasználási lehetőségeket a tagállamok számára. A nettó befizetők szűkíteni kívánják a szakpolitika keretében felhasználható forrásokat, illetve biztosítani azok hatékony és eredményes felhasználását, tehát minél erősebb szabályozást kialakítani ennek biztosítására.

Következtetések

Az EU működése és az EU-források kiemelt jelentőséggel bírnak a tagállamok életében. Az Európai Unió kohéziós politikája az EU belső fejlesztési politikája, amelynek jelentős szerepe van a meglévő területi fejlettségbeli különbségek miatt, hiszen a társadalmi, gazdasági és területi kohézió EUMSZ-ben rögzített célja az Uniónak. A források hatékony, szabályos és eredményes felhasználása közös érdekünk.

A szakpolitika végrehajtásában számos fontos elv gyakorlati alkalmazása fontos szerepet játszik: a többszintű kormányzás, a partnerség, az addicionalitás, a területiség vagy a hatékony közpénzfelhasználás követelménye. Az EU-s kohéziós források felhasználásánál összetett szabályrendszer írja elő a végrehajtáshoz alkalmazandó szabályokat. A többéves pénzügyi keret és szabályozás alapján a tagállamoknak és a kedvezményezetteknek eddig is igazolniuk kellett, hogy a pénzgazdálkodásra vonatkozó szabályozási keretük megfelelő, a vonatkozó uniós rendeletek végrehajtása szabályszerű, és létrehozták az uniós finanszírozás sikeres végrehajtásához

szükséges közigazgatási és intézményi kapacitásokat. A jogállamisági feltétel új réteget emel erre a rendszerre, amikor politikai problémákat és vitákat próbál költségvetési eszközökkel kezelni.

A 2021–2027 közötti programozási időszak többéves pénzügyi keretének előkészítése a korábbiaknál is komplexebb és nehezebb politikai és szakmai feladat. Megvizsgálva azonban a 2021–2027 közötti időszakra tervezett források lebonyolítási, jogosultsági és felhasználási feltételrendszerét, megállapítható, hogy a források felhasználási lehetőségeinek kialakításában kulcsszerepet kap az Európai Bizottság, és a források EU stratégiai célokhoz, illetve ezek eléréséhez szükséges reformokhoz kötöttsége tovább erősödik. Ennek alapján az Európai Bizottság fontos eszközöket kap, amelyekkel lassíthatja vagy megakadályozhatja, hogy a tagállam a szabályrendszerrel ellentétesen használja az EU által biztosított forrásokat. A két legfontosabb új elem a költségvetési egyeztetési folyamatban egyrésről az a szándék, hogy a forrásokat a tagállamok „megrendszabályozására”, a tagállamok többsége által elfogadott szankcionálásra használják, másrésről pedig a Covid-19-helyzet kezelésére az EU általi hitelfelvétel mint forrásszerzés a közös költségvetéshez.

Felhasznált irodalom

- Ambrusz Ákos – Bartucz Zoltán – Gyürkés Anita – Hargita Eszter – Kulin-Pintér Veronika – Nyikos Györgyi – Staviczky Péter: *Állami támogatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1299/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1300/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a Kohéziós Alapról, és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1302/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásokról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/EU rendelete (2013. december 17-én) az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.
- Az Európai Parlament és a Tanács 508/2014/EU rendelete (2014. május 15.) az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról, valamint a 2328/2003/EK, a 861/2006/EK, az 1198/2006/EK és a 791/2007/EK tanácsi rendelet, valamint az 1255/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

- Béres Attila – Jablonszky, György – Laposa, Tamás – Nyikos, Györgyi: Spatial Econometrics: Transport Infrastructure Development and Real Estate Values in Budapest. *Regional Statistics: Journal of the Hungarian Central Statistical Office*, 9. (2019), 2. 89–104.
- Bos, Ellen – Astrid Lorenz: *Das politische System Ungarns: Nationale Demokratieentwicklung, Orbán und die EU*. Wiesbaden, Springer, 2020. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-31900-7>
- Eckardt, Martina – Pálinger, Zoltán Tibor: *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU?* Baden-Baden, Nomos, 2013. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845245065>
- Európai Bizottság (é. n.): *Panoráma Magazin*.
- Európai Bizottság: *Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. COM(2010)2020 végleges (2010. március 3.).
- Európai Bizottság: *European Structural and Investment Funds*. 2015. november. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_en.pdf
- Európai Bizottság: *Fehér könyv Európa jövőjéről: A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek*. COM(2017)2025 végleges (2017. március 1.).
- Európai Bizottság: *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről*. COM(2017)358 végleges (2017. június 28.).
- European Commission: *History of the Policy*. 2020. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/
- European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Common Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and Financial Rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument*. COM(2018)375 (2018. május 29.) Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A375%3AFIN>
- European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund*. COM(2018)372 (2018. május 29.) Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A372%3AFIN>
- European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Specific Provisions for the European Territorial Cooperation Goal (Interreg) Supported by the European Regional Development Fund and External Financing Instruments*. COM(2018)374 (2018. május 29.) Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A374%3AFIN>
- European Commission: *Regional Development and Cohesion – Legal Texts and Factsheets*. 2018. május 29. Online: https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_en
- Gellén, Márton: Development Path of Decentralization and Centralization in the Hungarian Public Administration. *CIPFA Japan*, 12. (2018), 2. 59–72.
- Gyulai-Schmidt Andrea: *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Tanulmányok, 28. Budapest, Pázmány Press, 2016.
- Hajdu Szilvia – Kondor Zsuzsanna – Kondrik Kornél – Miklós-Molnár Marianna – Nyikos Györgyi – Sódar Gabriella: *Kohéziós Politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Hoffman István: *Bevezetés a területfejlesztési jogba*. Budapest, ELTE Eötvös, 2017.
- Javaslat – az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről. COM(2018)324 végleges 2018/0136 (COD) (2018. május 2.).
- Kengyel Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle*, 65. (2019), 5. 521–550. Online: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.5.521>

- Medve-Bálint Gergő: *Az EU kohéziós politikájának versenyképességi fordulata és következményei*. EU Mozaikok – MTA KRTK műhelytanulmányai, 2019.
- Medve-Bálint Gergő – Vera Šćepanović: EU Funds, State Capacity and the Development of Transnational Industrial Policies in Europe's Eastern Periphery. *Review of International Political Economy*, 27. (2020), 5. 1063–1082. Online: <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1646669>
- Multiannual Financial Framework 2021–2027; Fiche no. 86.
- Nyikos Györgyi: A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára. *Pénzügyi Szemle*, 58. (2013), 2. 165–185.
- Nyikos Györgyi: Fenntartható fejlesztés – EU-célkitűzések és -programok 2014–2020. In Gyulai-Schmidt Andrea (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 231–241.
- Nyikos Györgyi: Institution-system in Transition (Cohesion Policy in Poland and Hungary). *Pro Publico Bono*, (2014a), 3. 41–52.
- Nyikos Györgyi: New Territorial Development Tools in the Cohesion Policy 2014-2020. *DEUROPE: Central European Journal of Tourism and Regional Development*, 6. (2014b), 3. 40–53.
- Nyikos Györgyi: *Operatív programok végrehajtása, projektciklus-menedzsment*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Nyikos Györgyi – Erdei-Dreschner Katalin: A 2021–2027 programozási időszak EU forrásai és a lehetséges magyar allokáció. *Európai Tükör*, 23. (2020), 3. 5–26. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2020.3.1>
- Nyikos Györgyi – Kondor Zsuzsanna: The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds. *Nispacee Journal of Public Administration and Policy*, 12. (2019), 1. 113–134. Online: <https://doi.org/10.2478/nispa-2019-0005>
- Nyikos Györgyi – Laposa Tamás – Béres Attila: Micro-economic Effects of Public Funds on Enterprises in Hungary. *Regional Studies Regional Science*, 7. (2020), 1. 346–361. Online: <https://doi.org/10.1080/021681376.2020.1805351>
- Nyikos, Györgyi – Robert Talaga: Cohesion Policy in Transition. Comparative Aspects of the Polish and Hungarian Systems of Implementation. *Comparative Law Review (Torun)*, (2014), 18. 111–139. Online: <https://doi.org/10.12775/CLR.2014.014>
- Nyikos Györgyi – Soós Gábor: Financial Instruments in EU Cohesion Policy and Public Procurement: Challenges for the 2014–2020 Programming Period. *Public Procurement Law Review*, (2018), 32. 120–137.
- Nyikos Györgyi – Soós Gábor: The Hungarian Experience of Using Cohesion Policy Funds and Prospects. In Ida Musiałkowska – Piotr Idczak – Oto Potluka (szerk.): *Successes & Failures in EU Cohesion Policy*. Warsaw, Walter de Gruyter, 2020.
- Nyikos Györgyi – Szabó Szandra: Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok. *Európai Tükör*, (2019), 1. 67–87. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2019.1.4>
- Sasvári Péter: Rendszerszemlélet és rendszerelmélet. In Sasvári Péter (szerk.): *Rendszerelmélet*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 33–49. Online: <https://doi.org/10.36250/00734.02>
- Soós Gábor – Nyikos Györgyi: Irregularities in EU-funded Public Procurement in Hungary and the Rest of the EU. *Public Procurement Law Review*, 5. (2020). 255–271.
- Tátrai Tünde – Várhomoki-Molnár Márta – Gyulai-Schmidt Andrea: *Európai Uniók Közbeszerzés*, (2019), 1. Online: www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1093175