

Kohéziós politika újratervezés alatt: mire szán forrást a jövőben az Európai Unió?

Az Európai Unió csak akkor lehet erős, ha erősek az együttműködést alkotó egyes nemzetek. Az Európai Unió regionális fejlesztési – más néven kohéziós – politikájának eredményes működése az integrációs folyamat egésze szempontjából stratégiai fontosságú kérdés. A területi kohézió erősítése, a tagországok és régiók közötti fejlettségi különbségek csökkentése az integráció egyik meghatározó célja. Az EU kohéziós politikájának 2027 utáni reformjával kapcsolatos előkészítő munka jelenleg is folyamatban van, egyedülálló lehetőséget teremtve a regionális és helyi érdekelt felek számára, hogy korai szakaszban, jóval a jogalkotási folyamat tényleges megkezdése előtt befolyásolják az európai intézmények álláspontját. A tagállamok kohézióért felelős miniszterei elmúlt tanácskozásaik során a demográfiai és a migrációs helyzetet, az egyes térségek elnéptelenedésének megakadályozását, a klímaválság kezelését, az orosz–ukrán háború következtében előállt energiaválság kezelését, valamint az így leszakadó régiók hanyatlásának megakadályozását tartották a jövő legfontosabb problémáinak. A kohézió jövőjéről szóló diskurzust a személyi és a területi kohézió elvének konfliktusa jellemzi. A többsebességes Európa új javaslata e téren különösen kockázatos, mivel leépíti a felzárkóztatás lényegi megközelítését, miközben intézményesíti az Európai Unión belül évtizedek óta jelen lévő aszimmetriát mag és periféria, régi és új tagállamok között.

A kohéziós politika definíciója és kihívásai

Az Európai Unió (EU) tagországai közötti regionális különbségek kérdése hosszú ideje az európai gazdaságpolitika központi témája. Az Európai Közösség (ma az Európai Unió) területén belül már a kezdet kezdetén jelentős területi és demográfiai különbségek álltak fenn, éppen ezért a Római Szerződés (1957) szolidaritási mechanizmusokat alakított ki, létrehozta az Európai Szociális Alapot (ESZA) és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapot (EMOGA, Orientációs Részleg).¹ A fenti két eszközt kiegészítve, 1975-ben az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) létrehozásával a területi elv szempontrendszere is a kohézió részévé vált.² A déli bővítés, Görögország, majd Portugália és Spanyolország csatlakozása pedig életre hívta az egységes szakpolitikai keretrendszert.

Jacques Delors, az Európai Bizottság akkori elnöke 1985-ben programismertető beszédében már az Európai Közösségen belüli regionális különbségek növekedését jelölte meg az európai integráció egyik legfontosabb kihívásaként.³ Az 1986-os Egységes Európai Okmány óta a gazdasági és társadalmi kohézió megvalósítása az Európai Közösség

¹ Európai Parlament [é. n. a].

² Európai Parlament [é. n. b].

³ MANZELLA–MENDEZ 2009: 13.

hatáskörébe tartozó cél és egyben feladat. 2008-ban a Lisszaboni Szerződés vezette be az uniós kohézió harmadik dimenzióját, a területi kohéziót. A kohézió e három szempontját elsősorban a kohéziós politika és a strukturális alapok révén támogatja az Európai Unió. A szakpolitika célja a gazdasági és szociális összetartás előmozdítása, ami azt jelenti, hogy a régiók közötti egyenlőtlenséget csökkenteni kell. E cél elérésének érdekében az EU regionális megközelítést alkalmaz, amely a különböző régiók sajátos igényeinek és lehetőségeinek figyelembevételére épül.⁴

A Torremolinosi Charta tekinthető az első olyan dokumentumnak, amely hivatalosan is bevezette a közös európai területrendezés és ennek megfelelően a területi kohézió megközelítésének fontosságát. A dokumentumot 1983-ban, a spanyol uniós elnökség keretében megrendezett Torremolinosi Szerződésekért Felelős Miniszterek 6. Európai Konferenciáján hagyták jóvá. A dokumentum meghatározásai értelmében az Európán belül összehangolt regionális tervezés mint eszköz hasznos lehet a harmonizált területfejlesztés előmozdításának érdekében.⁵

A területi kohézió ennek ellenére csak évekkel később, az 1990-es évek végére, 2000-es évek elejére vált sokkal hangsúlyosabbá, nevesített koncepciója uniós szinten először az 1999-ben elfogadott Európai Területfejlesztési Perspektívában jelent meg.⁶ A német elnökség alatt kidolgozott és Potsdamban bemutatott dokumentum megalakításának hátterében elsősorban a régi tagállamok keleti bővítéssel kapcsolatos azon aggodalma állt, hogy az új országok csatlakozását követően az unión belüli területi egyenlőtlenségek és a gazdasági teljesítmény különbségei hátrányosan befolyásolják a növekedést. A koncepció tételmondata szerint a területfejlesztési politikák célja annak érdekében munkálkodni, hogy az Európai Unió területe a kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés felé haladjon. A legfontosabb annak biztosítása, hogy az EU valamennyi régiójában egyaránt megvalósuljon az európai politika három alapvető célkitűzése: a gazdasági és szociális kohézió; a természeti erőforrások és a kulturális örökség megőrzése és kezelése; az európai terület kiegyensúlyozottabb versenyképessége.⁷

Ezt követően a Lisszaboni Szerződés a területi kohéziót hivatalosan is az Európai Unió Szerződéseinek rendelkezései közé integrálta 2007-ben. Ennek megfelelően az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 174. cikke hangsúlyozza a gazdasági, társadalmi és szociális kohézió fontosságát, a területi kohézió fontosságát, kiemelve az egyes országok közötti egyenlőtlenségek kezelésének szükségességét.

A Lisszaboni Szerződést követő években a területi elv egyre jelentősebb hangsúlyt kapott. 2008 októberében az Európai Bizottság zöld könyvet tett közzé a területi kohézió jövőjéről *A területi kohézió átalakítása* címmel.⁸ A dokumentum célja az volt, hogy vitát ösztönözzön és visszajelzéseket gyűjtsön az érdekelt felek bevonásával. A zöld könyv elismerte, hogy a területi egyenlőtlenségek továbbra is kihívást jelentenek az Európai Unión belül, és hangsúlyozta, hogy még több hatékony szakpolitikai megoldás bevezetésére

⁴ J. NAGY 2005.

⁵ SCHÖN 2018.

⁶ Európai Bizottság 1999.

⁷ Európai Bizottság 1999: 3.

⁸ Európai Közösségek Bizottsága 2008.

van szükség ezen egyenlőtlenségek kezelésére. A dokumentum több kulcsfontosságú kérdésre mutatott rá, amelyekkel kapcsolatban a Bizottság visszajelzést kért, mint például az, hogy miként egészítheti ki a területi kohézió a gazdasági és társadalmi kohéziós politikákat, mi legyen a városok és a városi területek szerepe a kohézió előmozdításában, milyen módon tudja az EU hatékonyabban támogatni a sajátos földrajzi adottságokkal rendelkező régiókat, illetve miként válhat mérhetővé a területi kohézió hatása a regionális különbségek felszámolására.

A területi kohézió elvének nehézsége, hogy országonként részben eltérő értelmezésű lehet, eltérő törekvésekkel, ami egyrészt az országok részben eltérő területi problémáiból és az ezekre épülő részben eltérő területpolitikákból, másrészt az országok különböző területpolitikai érdekeinek az uniós szintű regionális politikában való megjelenítéséből ered.

Kohéziós politikai eredmények a 2011-es magyar EU-elnökség során

A magyar EU-elnökség 2011-ben számos eredményt ért el az Európai Unió regionális és kohéziós politikájával kapcsolatban. Az Európai Unió Tanácsának Magyar Elnöksége az „Erős Európa” megvalósítását tűzte ki célul, amely épít az alapokra, és védelmezi a jövőt. A Kohéziós Politika kulcsfontosságú prioritás volt a magyar elnökség átfogó stratégiáján belül. Célként határozták meg a Kohéziós Politikát és a jövőjéről szóló vita folytatását, hiszen egy gazdaságilag kiegyensúlyozottabb Európai Unió világszerte is versenyképesebb tud lenni.⁹

A 2011-es magyar EU-elnökség számos eredményt ért el az Európai Unió regionális és kohéziós politikájában. Az EU Tanácsának magyar elnöksége „Erős Európa” megvalósítását tűzte ki célul, ami az alapokra épül, és a jövőt védi. A Kohéziós Politika kiemelt prioritást kapott a magyar elnökség átfogó stratégiájában. Az elnökség a Kohéziós Politika fontosságát hangsúlyozta, és célként tűzte ki annak folytatását, valamint a jövőjéről való megbeszéléseket. A cél az volt, hogy egy gazdaságilag kiegyensúlyozottabb Európai Unió jöjjön létre, amely versenyképesebb a világpiacokon.

Az egyik kiemelkedő eredmény az Ötödik Kohéziós Jelentésről szóló Tanácsi Következtetések elfogadása volt. Ez volt az első magas szintű hivatalos dokumentum a Kohéziós Politika területén, amelyet az Általános Ügyek Tanácsának 2011. február 21-i ülésén hagytak jóvá.¹⁰ A dokumentum célja az volt, hogy azonosítsa a kérdéseket, amelyekben a tagállamok között konszenzus van, és egyidejűleg meghatározza a további vita területeit. Az elnökség sikerrel járt el ezen a területen, és előkészítette a további tárgyalásokat. Ezután a magyar elnökség magas szintű találkozót szervezett a Kohéziós Politika jövőjéről Budapesten. A rendezvényen a résztvevők a tematikus koncentráció, a rugalmasság és az eredményorientált megközelítés témáit vitatták meg. Az elnökség

⁹ GAZDAG 2011.

¹⁰ NYIKOS 2016: 26.

vitaindító dokumentumokat készített az érdemi vita elősegítéséhez, és az eredményekről összefoglaló készült, ami segítette a politikai vita előkészítését.¹¹

A Kohéziós Politika jövőjéről szóló vita a Strukturális intézkedéssel foglalkozó tanácsai munkacsoportban folytatódott. Itt az előzetesen meghatározott kérdésekre koncentráltak, és felmerült tagállami kérdéseket és aggályokat is felmértek. Négy fő téma került kiemelt figyelem alá: a stratégiai programozás, a Kohéziós Politika végrehajtási rendszere és egyszerűsítési lehetőségei, a Kohéziós Politika integrált megközelítése és az eredményorientált megközelítés.¹²

A Kohéziós Politikáért felelős miniszterek 2011. május 20-án találkoztak Gödöllőn, hogy meghatározzák a Kohéziós Politika jövőjéről szóló jogszabálycsomag tartalmát, és erős politikai üzeneteket fogalmazzanak meg a politika eredményeinek megőrzéséhez. A találkozó a tematikus koncentráció és az eredményorientált megközelítés szerepét vitatta. A magyar elnökség összegző következtetéseket adott ki az elért eredményekről.¹³

A kohéziós politika jelenlegi forrásrendszere

A 2021–2027 közötti időszakban az EU költségvetésének finanszírozása a „klasszikus” többéves pénzügyi keret (MFF) és egy rendkívüli helyreállítási eszköz, a *Next Generation EU* (NGEU) forrásain alapszik. A „Beruházás a munkahelyteremtésért és növekedésért” cél forrásai összesen 322,3 milliárd euró összeget tesznek ki, és az alábbiak szerint kerültek felosztásra: 202,3 milliárd euró a kevésbé fejlett régiók, 47,8 milliárd euró az átmeneti régiók, 27,2 milliárd euró pedig a fejlettebb régiók számára. Ezenfelül 42,6 milliárd euró jut a Kohéziós Alapból támogatott tagállamok számára (ebből 10 milliárd eurót az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközre fordítanak). A fenti forrásokat közel kétfélmilliárd euró egészíti ki a legkülső régiók számára, félmilliárd euró összeget pedig a régiók közötti innovációs beruházásokra fordít az Európai Unió. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapból az „Európai területi együttműködés” (Interreg) célkitűzésre szánt források összesen 8050 millió eurót tesznek ki.¹⁴

Az EU költségvetésében újdonságot jelent az Igazságos Átmeneti Alap, amely a klíma-semlegességre való áttérés által leginkább érintett területeket támogatja, és célja a regionális egyenlőtlenségek növekedésének megakadályozása. A ReactEU támogatja a legfontosabb ágazatokat a Covid-19-válságot követő fellendülésben. A két eszköz előirányzata összesen csaknem 70 milliárd eurót tesz ki.

A kohéziós politika a jelenlegi 2021–2027 közötti pénzügyi keret során öt szakpolitikai célkitűzéssel rendelkezik: okosabb Európa az innovatív és intelligens gazdasági átalakulásért, zöldebb, alacsony szén-dioxid-kibocsátású Európa; összekapcsoltabb Európa, amelynek fókuszában a mobilitás áll, szociálisabb Európa, a szociális jogok európai

¹¹ NYIKOS 2016: 28.

¹² *A magyar elnökség eredményei a kohéziós politika területén 2011.*

¹³ European Commission 2011.

¹⁴ CZECZELI–KUTASI 2020.

pillérének végrehajtása, illetve az ígéretesen hangzó, polgárokhöz közelebb álló Európa, amely azonban a cél megvalósítása helyett a városi, vidéki és tengerparti területek fenn tartható és integrált fejlesztését tűzi ki célként, helyi kezdeményezéseken keresztül.¹⁵

A Nyolcadik Kohéziós Jelentés kihívásai

A kohéziós politikát eredményei alapján szokták megítélni. A felzárkóztatás, vagyis az integráció célját jelentő konvergencia szempontjából a kohéziós politika komoly eredményeket tudhat a magáénak, amit többek között az a statisztika is mutat, hogy a 2004-ben csatlakozott tagállamok egy főre eső GDP-je az Európai Unió átlagához képest 59%-ról 77%-ra emelkedett. A szakpolitikát ennek ellenére számos kritika éri, amelyek középpontjában elsősorban az áll, hogy a felzárkóztatás terén megfigyelhető eredmény a nagyvárosi területek teljesítményének köszönhető.¹⁶

Ezt a tényt erősítette meg legutóbb az Európai Bizottság Nyolcadik Kohéziós Jelentése, amely 2022 elején látott napvilágot. A jelentés szintén rámutat, hogy a területi kiegyenlítődés folyamatát elsősorban a nagyvárosok és fővárosok versenye hajtja előre. Emellett a dokumentum pozitív és negatív tendenciákat is mutat az EU régióiban, városaikban és vidéki térségeiben. A jelentés értékeli a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót az EU-ban. Ez azt mutatja, hogy a kevésbé fejlett régiók felzárkóztak, de sok átmeneti régió¹⁷ megrekedt egy fejlődési csapdában. Felismeri, hogy a növekvő innovációs szakadék mindkét régiótípus számára megnehezíti a felzárkózást. Uniós szinten a foglalkoztatási ráták jelenleg magasabbak, mint a 2008-as gazdasági válság előtt, de a regionális különbségek még mindig meghaladják a válság előtti szintet. A demográfiai változások minden régiót érinteni fognak a következő évtizedekben. A régióknak alkalmazkodniuk kell a csökkenő munkaerő- és diáklétszámhoz, valamint a növekvő 65 évesnél idősebb népességhez.¹⁸

A 2008-as válságot követő költségvetési konszolidáció csökkentette az állami beruházásokat, amelyek szintje még azóta sem érte el a válság előtti szintet. Ennek eredményeként a kohéziós politika finanszírozása egyre fontosabbá vált, és a 2007–2013-as és a 2014–2020-as időszak között az állami beruházások aránya 34%-ról 51%-ra nőtt. A jelentés kiemeli, hogy a zöld és a digitális átállás az EU növekedésének kulcsfontosságú mozgatórugója lesz, de azzal érvel, hogy megfelelő szakpolitikai intézkedések nélkül új gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségek jelenhetnek meg, ennek megfelelően

¹⁵ European Commission [é. n. a].

¹⁶ NAVRACSICS 2023.

¹⁷ 2007 és 2013 között a Bizottság bevezette a *phasing-out* és a *phasing-in* régiók fogalmát, amit a fejlettségi szint statisztikai hatásból fakadó változása, azaz egy adott régió esetében a regionális besorolási küszöbérték – az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számított GDP uniós átlagának 75%-a – valós konvergencia nélküli meghaladása indokolt. A rendszert 2014-től az „átmeneti régió” kategória váltotta fel.

¹⁸ Európai Bizottság 2022.

pedig felteszi a kérdést: miként kell fejlődnie a kohéziós politikának annak érdekében, hogy választ adjon ezekre a kihívásokra.¹⁹

Lényeges kitétel a helyi bizalom megerősödése is. A jelentés kiemeli, hogy a legutóbbi felmérések szerint az európai állampolgárok jobban bíznak a regionális és helyi önkormányzatokban, mint a nemzeti vagy uniós szintű hatóságokban. A következtetések szerint ebből fakadóan a nemzeti szintű strukturális politikákat helyi alapú politikákkal kell kiegészíteni, és a helyi eszközökre kell építeni a versenyképesség és az innovációs ökoszisztéma megerősítése érdekében.²⁰

A személyi kohézió nagy fokú támogatása szembemegy a területi alapú kohézióval, tehát a regionális politikával. A jelentés kiemeli, hogy a társadalmi kohézió erősítése és a leszakadó csoportok szükségleteinek kielégítése érdekében Európának be kell ruháznia célzott aktivizálási és társadalmi befogadási intézkedésekbe, továbbra is támogatva az inkluzív fejlődést célzó szakpolitikai reformokat. Ígéretes kitétel azonban a jelentésben az arra való elköteleződés, hogy tovább kell fejleszteni és integrálni kell a szakpolitikai döntéshozatalba a „ne árts a kohézióknak” elvet, amely azt jelenti, hogy egyetlen intézkedés sem akadályozhatja a konvergencia folyamatát, és nem erősítheti a regionális egyenlőtlenségeket.²¹

A Kohézió Jövője Munkacsoport dilemmái

2022 szeptemberében a kohézióért felelős miniszterek Prágában már azonosították a főbb témákat, amelyek meghatározzák a szociális és regionális kohézió jövőjét. 2023 januárjában Elisa Ferreira és Nicolas Schmit regionális politikaért, illetve szociális kohézióért felelős biztosok összehívták azt a tanácsadó testületet, amelynek feladata, hogy 2024-ig tartó munkája során kidolgozza a kohéziós politika jövőjét.

Ez a gondolkodási folyamat nemcsak technikai, hanem erősen politikai jellegű is, mivel számos olyan kihívást érint, amelyekkel az EU szembesül, s amelyekkel kapcsolatban értékválasztás előtt áll. A kulcsfontosságú kérdések közé tartozik, hogy más uniós szakpolitikák milyen mértékben támogatják a kohéziós célkitűzéseket. A Kohézió Jövője Munkacsoport 2024 elején teszi közzé stratégiai következtetéseit és ajánlásait.²² Ezek beépülnek majd a kohézióról szóló kilencedik jelentésbe, egy átfogó dokumentumba, amely várhatóan bemutatja a Bizottság érdemi reformlehetőségeit a kohéziós politika jövőbeli kialakítására vonatkozóan.

A 2024-ben sorra kerülő magyar uniós elnökség stratégiai szempontból tehát ismét döntő időszakra esik a kohézió jövőjét tekintve. A Kilencedik Kohéziós Jelentést ugyanis várhatóan 2025 elején, vagyis közvetlenül az uniós magyar elnökség lezárását követően mutatja majd be a Bizottság, a dokumentum megállapításai pedig nagymértékben

¹⁹ Európai Bizottság 2022.

²⁰ Európai Bizottság 2022.

²¹ Európai Bizottság 2022.

²² PETRI 2023.

kihathatnak majd a szakpolitika jövőjére, e téren pedig a magyar elnökségre komoly felelősség hárul a területi kohézió védelme vonatkozásában.²³

Az első uniós intézmény, amely hivatalos álláspontot fogad el a 2027 utáni kohéziós politikáról, a Régiók Bizottsága lesz a 2023. novemberi plenáris ülésén. A korábbi reformok üteme alapján is nyugodtan feltételezhető, hogy a 2027 utáni kohéziós politika szabályainak megalkotására irányuló jogalkotási folyamat körülbelül két évvel a finanszírozási időszak vége előtt, 2025 első felében indul. Bár a kohéziós politika jövőbeli kialakításával kapcsolatos beavatkozások utólag is megvalósíthatók, sokkal kevésbé lennének befolyással a társjogalkotók közötti tárgyalások előrehaladtával.

Ferreira portugál biztos a munkacsoport első ülésén a kohéziós politika alapkoncepcióját körbejáró kérdést tett fel: a kohéziós politika újraelosztási politika vagy növekedési politika? Vagy mindkettő? Éles ellentét látszik kirajzolódni Ferreira és a luxemburgi Nicolas Schmit biztos között, mivel utóbbi a kezdetektől egyértelművé tette, hogy a társadalmi kohézió és méltányosság kérdéskörét helyezi előtérbe a területi különbségek felszámolásához képest. A munkacsoport ülésein részt vevő szakértők megerősítették e megközelítés fontosságát. A 2023. január 31-i ülésen Nadim Ahmad, az OECD kisvállalkozásokat támogató központjának igazgatója előadásában kiemelte, hogy az országokon belüli esélyegyenlőség csökkentését célzó kohéziós politikára kell helyezni a hangsúlyt. Ennek indokaként a *just-in-time* gazdaságról a *just-in-case* gazdaságra való átállás jelenleg tapasztalható jelenségét nevezte meg, amely magasan képzett és szociális innováció szükségességét indokolja, figyelemmel a rövidebb értékláncokra is. Ahmad szerint az elkövetkező években a zöld és a digitális átállásnak fokoznia kell az EU teljesítményét, ami nem járhat az egyenlőtlenségek növelésével azáltal, hogy az új munkahelyeket a legvirágzóbb régiókba összpontosítja. Kérdés azonban, hogy hogyan tudjuk az átállásokat minden régióban működőképpé tenni, miközben az előreagedő és fogyatkozó népesség, valamint a zsugorodó és területileg koncentrált munkaerő az EU nagy részén kihívást jelent a növekedésre nézve.²⁴

Több szakértő a Munkacsoport 2023. március 9-i, április 27-i és június 19-i ülésein a migrációs politika és a kohézió kapcsolatára hívta fel a figyelmet, aláhúzva annak fontosságát, hogy a migránsok betelepítése és képzése a munkaerőhiány csökkentése érdekében a fejletlenebb régiókban különösen lényeges, mivel a szakértők e megoldásban vélték felfedezni az „agyelszívás” jelentette kockázat csökkentésének lehetőségét. A migrációs politika és a kohézió összekapcsolása ennek megfelelően rendkívül rizikós irány a kohézió jövőjével kapcsolatos tervezés során.²⁵

A Munkacsoport 2023. őszi üléseinek egyikén Dubravka Šuica demográfiaért felelős horvát biztos is kiemelte, hogy az EU munkaképes korú népessége 2050-ig várhatóan 35 millió fővel fog csökkenni, az európai régiók túlnyomó többségét érinti a demográfiai változás. A népességfogyás általában súlyosabban érinti a kevésbé fejlett és a vidéki

²³ A Kilencedik Kohéziós Jelentés bemutatásának várható időpontjára való utalás első ízben az alábbi nyilvános eseményen hangzott el: Seminar on Challenges and Trends in Regional Policy & the Future of the EU Cohesion Policy Ministry of Development Funds and Regional Policy, Warsaw 30th January 2023.

²⁴ European Commission [é. n. b].

²⁵ European Commission [é. n. b].

régiókat, ami az egyenlőtlenségek növekedéséhez vezet. A népesség elöregedése növeli az egészségügyi ellátás iránti igényt, és nagyobb pénzügyi terheket ró a nyugdíjrendszerekre. A horvát biztos azonban nem a migráció támogatásában vélte felfedezni a helyzet megoldását, meglátása szerint a kohéziós politika jobban támogathatná azokat a beruházásokat, amelyek növelik a regionális vonzerőt, javítják az emberek képzettségét és átképzését, valamint elősegítik az innovációt.²⁶

A Munkacsoport egyeztetései során a kohézió és az euroszeptikus álláspontok megerősödésének kérdésköre is felmerült. Az Európai Bizottság regionális politikáért felelős főigazgatósága e téren bemutatott 2020. évi tanulmánya fontos vitaanyagot biztosít a kohéziós politika jövője szempontjából. A szakértői anyag szerint a gazdasági és az ipari hanyatlás volt a brexitszavazás kulcsfontosságú mozgatórugója, az alacsonyabb foglalkoztatási rátákkal rendelkező területeken élők, illetve a kevésbé képzett munkaerő nagyobb valószínűséggel szavaz majd az EU-ellenességre. A 2008-as gazdasági és pénzügyi válságot követően jelentősen megnőtt a „kemény” és a „puha” euroszeptikus pártok támogatottsága. A tanulmány kiemeli, hogy Magyarországon, Olaszországban és Lengyelországban a legmagasabb a puha és kemény euroszeptikus pártok szavazati aránya az országos parlamenti választásokon.²⁷ Az egyéni, földrajzi és gazdasági tényezőket is magában foglaló klasszikus magyarázat szerint az euroszeptikusok arányát csökkenti a magasabb regionális foglalkoztatási szint, a több felsőfokú végzettségű polgár, a jobb kormányzati minőség, a magasabb számú népesség. Másrészt az egy főre jutó magasabb GDP, a több ipari munkahely, a magasabb nettó migráció, az öregedési folyamatok és az EU-n kívül született lakosok magasabb arányú jelenléte pozitív korrelációt mutatnak az euroszeptikus szavazatok mértékével. Minden régiót fenyegethet a fejlettségi csapda, de a legnagyobb kockázat az átmeneti régiókban van, ezt követik a fejlettebb régiók.

Feltételelességi mechanizmusok és a kohézió célja

Az EU különféle eszközökkel igyekszik biztosítani, hogy a kohéziós forrásokat hatékonyan és a céljaiknak megfelelően használják fel a címzettek. Az egyik ilyen eszköz a kondicionalitás, vagyis a feltételelesség, amelynek három formája is ismert, és amelyről ismét sokat hallhatunk a kohéziós politika jövőjének tervezésével kapcsolatban.

A 2014–2020-ig terjedő költségvetési ciklusban az *ex ante* feltételelesség azt jelentette, hogy az EU valamilyen feltételt szab egy fejlesztési programnak, például azt követeli, hogy egy országnak be kell vezetnie egy minőségbiztosítási rendszert, mielőtt a pénz folyósítják a szakképzési programokhoz. Általában a feltételelesség reformintézkedéseket tartalmaz, és megjelenhet az évi országspecifikus ajánlásokban is. Ha az *ex-ante* feltétel teljesül, a programhoz hozzárendelt pénz kiutalható. Összesen hét általános *ex-ante* feltétel és 29 témabeli *ex-ante* feltételt állapítottak meg a korábbi pénzügyi keret költségvetési

²⁶ European Commission [é. n. b].

²⁷ European Commission 2020.

időszakában. Amennyiben a feltételek megvalósulása elmaradt, a tagállamok cselekvési tervet készítettek, amennyiben azokat nem implementálták, felfüggesztési eljárás indult velük szemben.²⁸

2011 szeptemberében egy javaslat keretében a 2014–2020-as költségvetés részévé vált a makroökonómiai feltételelenség, amelynek lényege, hogy a strukturális alapok folyósítását részben vagy teljes egészében felfüggeszthetik az uniós intézmények, ha egy ország megsérti az unió pénzügyi stabilitási szabályait, azaz ha tartósan magas költségvetési hiányt mutat.²⁹ Ez a szabály a kohéziós alap esetében már korábban is érvényben volt, a korábbi hétéves költségvetési ciklus során pedig a regionális fejlesztési alapra és a szociális alapra is kiterjesztették. Az ex-ante feltételelenséget felváltó feljogosító feltételek alapvető elemei a Kohéziós Politikának 2021 és 2027 között. Ezek két típusba sorolhatók, négy horizontális feljogosító feltétel, amelyek valamennyi közös alapra vonatkoznak, valamint 16 tematikus feltétel egyes speciális alapokra vonatkozóan. A feljogosító feltétel nem teljesítése esetén az azzal összefüggő műveletekhez kapcsolódó kiadásokat be lehet vonni a kifizetési kérelmekbe, de a Bizottság csak akkor téríti meg ezeket a kiadásokat, ha úgy ítéli meg, hogy az adott feltételt a tagállam teljesítette.³⁰

A makroökonómiai feltételelenség lényege az, hogy az EU megszakíthatja a már elindított finanszírozást nemkívánatos egyensúlyi probléma esetén, tehát ez elsősorban szankciós jellegű következmény. Bevezetésekor sok vita hangzott el azzal kapcsolatban, hogy megengedhető-e az ilyen jellegű negatív következmény, hiszen az ahelyett, hogy segítené elérni a kohéziós politika céljait, alááshatja az uniós pénzügyi eszközök eredeti mandátumát.

2021 januárjában vált hatályossá az a kondicionalitási rendelet, amely a kohéziós forrásokat a jogállamisági feltételrendszertől tette függővé.³¹ Az új rendelet értelmében az uniós kifizetések visszatartathatók azoktól az országoktól, ahol az uniós források kezelése kapcsán bebizonyosodik a jogállamiság megsértése. A szabályozás értelmében, miután a Bizottság megállapítja a jogsértést, javasolja, hogy az adott tagállam kormánya ellen indítsák el a feltételrendszerhez kapcsolódó eljárást, ezt követően pedig javaslatot tesz a tagállamnak az uniós költségvetésből járó források részben vagy egészben való felfüggesztésére. A Tanácsnak ezt követően főszabály szerint egy hónap, kivételes esetben három hónap áll rendelkezésére, hogy minősített többséggel – azaz a tagállamok legalább 55%-ának a szavazatával úgy, hogy a szavazatok az unió lakosságának 65%-át képviseljék – szavazzon a javasolt intézkedésekről. A szabályozás rendelkezései értelmében az eljárás elindítása és a kohéziós, valamint egyéb költségvetési források felfüggesztése elméleti szinten nem jelent kimentést a tagállamok számára az érintett programokra nézve, vagyis azokat forrás hiányában is végre kell hajtaniuk.

Az Európai Parlament javaslatát követően 2022 áprilisában az Európai Bizottság elindította a jogállamisági feltételelenségi mechanizmust Magyarországgal szemben,

²⁸ NYIKOS 2016: 29.

²⁹ NYIKOS 2011.

³⁰ NYIKOS 2016: 64.

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete.

2022 decemberében pedig a Tanács 6,3 milliárd euró felfüggesztéséről döntött.³² A Magyarországgal szembeni jogállamisági felfüggesztésben érintett programok a kohézió érdekében megfogalmazott gazdasági és társadalmi célkitűzések széles körét fedik le: környezeti és energiahatékonyság, biológiai sokféleség, körforgásos gazdaság, zöld-kék infrastruktúra fejlesztése, helyi energiaközösségek alapításának támogatása. Munkahelyteremtés, fenntartható és biztonságos közúti mobilitás, település- és városfejlesztés, helyi gazdaságfejlesztés, humán és szociális infrastruktúra. Előírás a programok előfinanszírozása a nemzeti költségvetés terhére, amíg a felfüggesztés feloldását követően a költségek az uniós költségvetés terhére leszámíthatóvá válnak.

A kohéziós politika végső kedvezményezettjei az európai állampolgárok

„Megcsináltuk! Most már ez a törvény, és ezen nem változtat semmilyen egyoldalú nyilatkozat. A feltételrendszer segítségével mostantól megvizsgálhatjuk azokat a kétes törekvéseket, amelyek az unió értékeivel ellentétes célokra szánják az uniós forrásokat” – nyilatkozta a jogszabályról szóló végszavazást követően Petri Sarvamaa finn párti társjelentestevő. „A Parlament biztosította, hogy minden lényeges elem a rendelet részévé váljon, és hogy a szöveg ép maradjon. Elvárjuk, hogy a Szerződések őrének szerepét betöltő Bizottság 2021. január elsejétől elkezdje a rendelet független végrehajtását. Az európai polgárok is ezt várják el” – tette hozzá a képviselő.³³

„Az Unió nem egy à la carte étterem, ahol megtarthatjuk a jogainkat akkor is, ha a köteleseinknek nem teszünk eleget. Egy közös értékeken alapuló közösségről van szó, a közös értékek fenntartása pedig a tagállamoknak és a polgároknak egyaránt feladata. Az uniós költségvetést a jogállamiság tiszteletben tartásához kötő, ma elfogadott mechanizmus a Parlament kiemelkedő sikere” – fogalmazott ugyanekkor Eider Gardiazabal Rubial spanyol szocialista társjelentestevő. „A Parlament gondoskodott róla, hogy a rendelet értelmében kiszabható büntetések közvetlenül a kormányokat, és ne a végső kedvezményezetteket sújtsák. A diákokat, kutatókat, vállalatokat és civil szervezeteket nem érinti az uniós szankció, hiszen biztonsági hálóval védjük őket” – tette hozzá a szocialista politikus.³⁴ Ám a rendelet alkalmazása során kiderült: szó sincs semmilyen védőhálóról, hiszen a döntés magyar egyetemi hallgatókra, kutatóintézetekre, vállalkozásokra gyakorolt hatását nem egyenlíti ki semmilyen eljárás, mint ahogy a teljes Európai Unió saját belső piaci egységét, innovációs képességét és konvergenciáját aláásó következményeket sem hárítja el semmiféle intézkedés. Pedig a növekedéssel kapcsolatos tudományos álláspont egyértelmű: az úgynevezett endogén növekedési modell értelmében az emberi tőkét, a vállalkozókedvet, az innovációt, az új technológiák átvételére való

³² A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozata.

³³ Európai Parlament 2020.

³⁴ Európai Parlament 2020.

képességet, a vezetési és intézményi képességeket, valamint a bizalmon alapuló helyi kapcsolatokat a fejlődés legfontosabb hajtóerőiként kell tekinteni.³⁵

Az uniós intézményrendszer egyik tanácsadó testülete, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság már a jogállamisági rendelet tárgyalása során felhívta³⁶ az Európai Bizottság figyelmét arra, hogy az új jogi keret nem rendezi azoknak az egyéni kedvezményezetteknek az érdekeit, akiknek a források felfüggesztése miatt negatív következményeket kell elszenvedniük. Ugyancsak kevés szó esett az eddigiekben arról, hogy a jogállamisági rendelet elfogadása során a szubszidiaritásról és arányosságról szóló kötelező hatásvizsgálatot, illetve az érdekelt felekkel való konzultációt egyszerűen mellőzte az Európai Bizottság.³⁷ Az EU döntés-előkészítő, végrehajtó, döntéshozó, ellenőrző és képviseleti szerve érdemi vizsgálat helyett letudta a kérdést annyival, hogy az érdekelt felek bevonása nem volt lehetséges, mert eddig nem létezett hasonló instrumentum, a javaslat pedig „a jogállamisággal kapcsolatos hiányosságok elleni védelem jelenlegi szintjének növelésével pozitív hatással lesz az alapvető jogokra”.³⁸

Kétségbevonható, hogy az uniós források jogállamisági okokból való felfüggesztésére objektív joggal szolgálnának a Szerződések. A kohézió előírása azonban a legmagasabb szintű integrációs alapelv és tételes jogi kötelezettség az uniós intézmények számára. A Kohézió Jövője Munkacsoport 2023. októberi ülése során elhangzott szakértői vélemények rámutattak a mechanizmus komoly kockázataira azzal kapcsolatban, hogy az szembe megy a kohézió alapelveivel.³⁹

Kohézió és európai egység húsz év uniós tagság után

Húsz esztendővel ezelőtt az Európai Unió keleti bővítése gazdasági értelemben felkészületlenül érte a saját rendszerét hosszú évtizedek alatt a hidegháborúhoz hozzáigazító Nyugatot. A hirtelen megváltozott helyzetben az Európai Unió tagállamai kifejezetten óvatosan reagáltak, hiszen az új tagállamok fejlettségi szintje nemcsak jóval az EU átlaga, hanem a kevésbé fejlett déli tagállamoké alatt maradt. Az EU tíz új taggal bővült, ezzel az uniós lakossága 20%-kal, GDP-je azonban csak 5%-kal növekedett.⁴⁰ Európa akkori vezetői potenciális megoldásként tekintettek egy többsebességű Európa bevezetésére. 1994-ben – még az EU12 időszakában – a német kereszténydemokraták, Wolfgang Schäuble és Karl Lamers közzétettek egy olyan koncepciót,⁴¹ amelyben egy „Mag-Európa” (*Kerneuropa*) létrehozatalát szorgalmazták annak érdekében, hogy a keleti

³⁵ KENGYEL 2012.

³⁶ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az uniós költségvetésének védelméről, 2018.

³⁷ Európai Bizottság 2018: Indokolás.

³⁸ Európai Bizottság 2018: Az utólagos értékelések, az érdekelt felekkel folytatott konzultációk és hatásvizsgálatok eredményei.

³⁹ European Commission [é. n. b].

⁴⁰ NYIKOS 2016: 17.

⁴¹ SJURSEN 2007.

bővítés során csatlakozó országokat háttérbe szorítsák az uniós döntéshozatalból.⁴² Ennek elvetését éppen arra alapozták, hogy az nem áll összhangban a konvergencia elvét kiteljesítő kohéziós politika célkitűzéseivel. Ma, az eredeti elképzelés után harminc évvel ismét felvetődik a kérdés, hogy a nyugati országok az „egyre szorosabb unió” projektjére nem a tagállami érdekek közelítése és összehangolása szempontjából tekintenek, hanem az számukra továbbra is a mag-Európa érdekeihez való egyre feszesebb alkalmazkodás elvárását jelenti.

A kohézió jövőbeli tervezésének kérdésköréhez az is hozzátartozik, hogy a jelenlegi uniós költségvetés összegének kétharmad részét, csaknem 400 milliárd euró összeget tesz ki az uniós programok végrehajtása keretében megpályázható közvetlen EU-források rendszere. Húszesztendő uniós tagságunk időtartama alatt önhibáján kívül sem hazánk, sem a velünk együtt csatlakozó országok nem léptek előre a pénzügyi eszközök lehívásának terén. Magyarország az Európai Unió területének 2,22%-át, lakosságának 2,14%-át teszi ki, és a vásárlóértéken (PPP) számított GDP-jének 1,67%-át (2022) állítja elő. Ehhez képest a jelenleg rendelkezésre álló 2021-es évre vonatkozó közvetlen uniós forrásoknak az 1,06%-át nyertük el az új 2021–2027-es költségvetési ciklus első évében. Minden magyar lakosra 17 euró közvetlen uniós támogatás jutott. Azaz a közvetlen uniós támogatás jelentősen elmarad mind a három kiemelt országspecifikus mutatóunktól (terület, lakosság, GDP), azonban mindez nem magyar sajátosság: Szlovákiában ugyanebben az időszakban 16 euró jutott egy lakosra, Lengyelországban 14 euró, Csehországban 13 euró. Ezzel szemben a nyugati EU-tagok egy főre jutó közvetlen uniós támogatása 38 euró, míg az EU egészére meghatározva 34 euró, amely pontosan kétszerese a magyar értéknek. 2021-ben a közvetlen uniós források 86%-át a nyugati európai tagállamok kapták, míg összesen 14%-a jutott a kelet-európai országoknak. A felzárkóztatást elősegítő kohézió elvének mielőbbi megjelenítésére van szükség az EU intézményei részéről, mivel a költségvetési tervezésben egyre jelentősebb arányt képviselő közvetlen EU-források lehívásában való kelet-közép-európai elmaradás uniós beavatkozás nélkül leszakadással fenyeget, ami az összeurópai versenyképességet is hátrányosan érinti.

A kohéziós politika jövőre vonatkozó tervezése során a nettó befizető országok érdekeltek lehetnek abban, hogy a személyi kohézióra tolják át a szakpolitika jövőbeli hangsúlyát. Ebben az esetben az unió nem helyi, hanem összeurópai megközelítésben vizsgálná a felzárkóztatás igényét. Nyilvánvaló, hogy a közép- és kelet-európai országok továbbra is a területi kohézió fenntartásában érdekeltek. Félő, hogy amennyiben az EU maga dönt arról, hogy mely csoportok igényeit véli szükségesnek kielégíteni a kohéziós politika keretein belül: a lokális szintű strukturális egyenlőtlenségek kezelése helyett politikai prioritásokra helyezné át a szakpolitikai hangsúlyt. Beláthatatlan következményekkel járhat, ha az európai integráció alaptézise, az eredetileg a tagállamok és az azokon belüli területi egységek közötti gazdasági egyenlőtlenség felszámolására épülő kohézió helyett a szakpolitika pedig az aktuális politikai céloknak alárendelve működne tovább.

⁴² SCHÄUBLE 1994.

Felhasznált irodalom

- CZECZELI Vivien – KUTASI Gábor (2020): A 2021–2027-es EU költségvetés hatása a magyar gazdaságra. *GVK Gazdaságpolitikai Tanulmányok – RICE Policy Papers*, (2). Online: <https://gvk.uni-nke.hu/document/gvk-uni-nke-hu/GVKI%20Policypapers-2-2020.docx.pdf>
- GAZDAG Ferenc (2011): *A 2011-es magyar EU-elnökség*. Online: www.grotius.hu/doc/pub/QWFNHZ/2011_222_gazdag_ferenc_a_2011-es_magyar_eu-elnokség.pdf
- J. NAGY László (2005): *Az európai integráció politikai története*. Szeged. Online: <https://publicatio.bibl.u-szeged.hu/3325/1/EUINTEGR.pdf>
- KENGYEL Ákos (2012): Az Európai Unió kohéziós politikájának integrációs jelentősége és szabályozásának jövője. *Közgazdasági Szemle*, 59(2), 311–332.
- MANZELLA, Gian Paolo – MENDEZ, Carlos (2009): *The Turning Points of EU Cohesion Policy*. Glasgow: University of Strathclyde. Online: www.ecostat.unical.it/Dorio/Corsi/Corsi%202013/Politiche%20Sviluppo%20Locale/Materiale%20poleco/8_manzella_final-formatted.pdf
- NAVRACSICS Tibor (2023): A kohéziós politika jövője: térségekre vagy személyekre koncentráljunk? *Ludovika.hu*, 2023. május 4. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/05/04/a-kohezios-politika-jovoje-tersegekre-vagy-szemelyekre-koncentraljunk/
- NYIKOS Györgyi (2011): Aktualitások a fejlesztéspolitika területéről. Kondicionalitás és eredményorientáltság, illetve kohéziós politika versus területfejlesztés. *Területi Statisztika*, 14(1), 38–51.
- NYIKOS Györgyi (2016): *Kohéziós politika 2014–2020 – Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*. Budapest: Nemzeti Közzolgálati Egyetem. Online: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/15941/Kohezios%20politika.pdf?sequence=1>
- PETRI Bernadett (2023): Növekedés vagy felzárkóztatás? A kohézió jövőjének aktuális dilemmái. *Ludovika.hu*, 2023. október 18. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/10/18/novekedes-vagy-felzarkoztatasi/
- SCHÄUBLE, Wolfgang (1994): *Überlegungen zur europäischen Politik*. CDU-CSU munkadokumentum. 1994. szeptember 1. Online: <https://web.archive.org/web/20160318173446/https://www.cducsu.de/upload/schaeublelamers94.pdf>
- SCHÖN, Karl Peter (2018): Europäische Raumentwicklungspolitik. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (szerk.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 577–587.
- SJURSEN, H. (2007): Enlargement in Perspective: The EU's Quest for Identity. *RECON Online Working Papers Series*, 15. Online: <https://ideas.repec.org/p/erp/reconx/p0015.html>

Egyéb források

- A magyar elnökség eredményei a kohéziós politika területén 2011*. Online: <https://archiv2011-2022-regionalispolitika.kormany.hu/download/7/50/10000/HU%20eln%C3%B6ks%C3%A9gi%20%C3%B6sszefoglal%C3%B3.pdf>
- A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozata (2022. december 15.) az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D2506>

- Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az unió költségvetésének védelméről. COM(2018) 324 végleges – 2018/0136 (COD). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018AE2955>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2092>
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=%20CELEX:12012M/TXT&from=FI>
- Európai Bizottság (1999): *Az Európai Unió területének kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődése felé*. A Területtervezésért Felelős Miniszterek Informális Tanácskozásán Potsdamban elfogadott anyag. Online: www.terport.hu/webfm_send/a64_esdp.pdf_%3B
- Európai Bizottság (2018): *Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az unió költségvetésének védelméről*. COM(2018) 324 végleges. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0324>
- Európai Közösségek Bizottsága (2008): *Az Európai Bizottság TEN-T politika jövőjéről szóló zöld könyve. A közlekedés fenntartható jövője: útban az integrált, csúcstechnológiát képviselő, felhasználóbarát rendszer felé*. COM/2009/0279 végleges. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0279:FIN:EN:PDF>
- Európai Parlament (2020): *A Parlament döntésével kötelező érvényű európai jogszabállyá vált a jogállamisági feltételrendszer*. Sajtóközlemény, 2020. december 16. Online: www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20201211IPR93622/kotelezo-ervenyu-europai-jogszaballya-valt-a-jogallamisagi-feltetelrendszer
- Európai Parlament [é. n. a]: *Gazdasági, társadalmi és területi kohézió*. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/93/gazdasagi-tarsadalmi-es-teruleti-kohezio
- Európai Parlament [é. n. b]: *Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)*. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/95/az-europai-regionalis-fejlesztesi-alap-erfa
- European Commission (2011): *Territorial Agenda of the European Union 2020 – Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. A Területtervezésért és Területfejlesztésért Felelős Miniszterek Informális Tanácskozásán Gödöllőn elfogadott anyag. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020
- European Commission (2020): *Does Cohesion Policy Reduce EU Discontent and Euroscepticism?* Working Paper, 2020. október 12. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2020/does-cohesion-policy-reduce-eu-discontent-and-euroscepticism
- European Commission (2022): *Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en
- European Commission [é. n. a]: *New Cohesion Policy*. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/2021-2027_en
- European Commission [é. n. b]: *The Future of Cohesion Policy*. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/future-cohesion-policy_en