

1. Az EU regionális és kohéziós politikája

1.1. Fenntarthatóság és az EU stratégiai céljai

1.1.1. Fejlődés, fejlesztés és fenntarthatóság

A fejlődés kifejezés jobb jövőt, minőségi változásokat feltételez. A fejlesztés növekedést és a működés fokozódását, javulását jelenti, azaz kevesebb befektetéssel több eredményt érnek el, illetve valaminek a magasabb állapotba juttatását vagy új dolog létrehozását.⁷ A fenntartható fejlődésnek számos meghatározása létezik.⁸ A neoklasszikus modellek a növekedést és a fejlődést általában szinonimaként használják, az ökológiai közgazdaságtanban azonban a fejlődés és a növekedés fogalma egyértelműen elkülönül egymástól, és a növekedésnek ökológiai és biológiai korlátai vannak.⁹

A fejlődés mérése általában a bevétel egy főre jutó növekedésével, vagyis a GDP-vel történik. Több évtizede folyik vita a GDP hasznosságáról és értelméről, erényeiről és hibáiról. A GDP ugyanis önmagában nem veszi figyelembe, hogy egy bizonyos pénzmennyiség mennyit is ér valójában, azért mennyi terméket és szolgáltatást lehet vásárolni az adott országban. Ezt a vásárlóerő-paritás mutatja meg. A HDI (Human Development Index) mutatót az ENSZ vezette be, amelynek továbbfejlesztése a GNEI (Global New E-Economy Index), amely a tudást is tekintetbe veszi. Számos alternatív indikátor alkalmazására született javaslat, hogy árnyaltabb megközelítéssel biztosítsa a helyesebb és teljesebb döntéshozást. Azonban a jövedelem elosztása is fontos: ha a szegények további elszegényedése mellett növekszik az átlagos bevétel, azt nem nevezzük fejlődésnek.

A fenntartható fejlődés „kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy csökkentené a jövő generációk képességét, hogy kielégítsék a saját szükségleteiket”.¹⁰ A fenntartható fejlesztési politika célja ez esetben az ökológiai korlátok betartatása, a természeti erőforrások mennyiségi és minőségi védelme, amely a gazdaságnak mint eszköznek az alkalmazásával a társadalomban megy végbe. Ezen koncepció átfogó célja az Európai Uniónak is (lásd európai zöld megállapodás és kapcsolódó stratégiák és jogszabályok).

⁷ Nyikos Györgyi: Fejlesztéspolitika és innovációs politika. In *Gazdaságpolitika*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó. (Megjelenés alatt.)

⁸ Lásd John Pezzey: *Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development*. Environmental Department Working Paper, (1989). 15.; John Pezzey: *Sustainable Development Concepts: An Economic Analysis*. Washington, D. C., The World Bank, 1992; Michael A. Toman – John Pezzey – Josef Krautkraemer: *Economic Theory and ‘Sustainability’*. In Daniel W. Bromley (szerk.): *Handbook of Environmental Economics*. Oxford, Wiley-Blackwell, 1994; Jeroen C. J. M. van den Bergh – Marjan W. Hofkes (szerk.): *Theory and Implementation of Economic Models for Sustainable Development*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1998; Robert U. Ayres – Jeroen C. J. M. van den Bergh – John Malcolm Gowdy: *Weak Versus Strong Sustainability*. Economics, Natural Sciences and Consilience. *Environmental Ethics*, 23. (2000), 2. 155–168.

⁹ Donella Meadows – Jorgen Randers – Dennis Meadows: *A növekedés határai. Harminc év múltán*. Budapest, Kossuth, 2005.

¹⁰ Lásd még az Egyesült Nemzetek Szervezetének 1987-es Brundtland-jelentését.



1. ábra: A fenntartható fejlődés pillérei

Forrás: Gyulai-Schmidt Andrea (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgáltatáiban*. Budapest, Pázmány Press, 2015

A gazdasági rendszer átalakulása tehát szükségszerű a nemzetközi és a hazai klíma-, valamint fenntarthatósági célok elérése érdekében.

A modern makroökonómiai és intézményi közgazdaságtani kutatások nyomán a környezetgazdaságtani szakirodalomban a fenntartható erőforrások rendszere jelenik meg, amelyben a tőke négy nagy típusa a fenntarthatóság négy dimenziójaként jelenik meg. Ez a megközelítés a természeti és a fizikai (gazdasági) erőforrások csoportjának érintetlenül hagyása mellett külön-külön szól humán és társadalmi erőforrásokról.¹¹

A fenntartható fejlődés különböző instrumentális vagy normatív értelmezéséből eltérő indikátorválasztás következhet. Számos megközelítést és indikátorkészletet alakítottak ki, amelyeknek az összefoglalását a következő táblázat tartalmazza.

1. táblázat: A fenntarthatósághoz köthető indikátorok

Mutató	A mutató teljes elnevezése angolul	A mutató kifejlesztője és a mutató bemutatásának éve
A) A GDP-t továbbfejlesztő vagy helyettesítő mutatók		
ISEW	Fenntartható gazdasági jólét (<i>index of sustainable economic welfare</i>)	Herman Daly és John Cobb, 1989
GNNP	Zöld nettó nemzeti termék (<i>green net national product</i>)	Több kutató egymással párhuzamosan, 1989–1990
GPI	Valódi fejlődés (<i>genuine progress indicator</i>)	Clifford Cobb, Ted Halstead és Jonathan Rowe, 1995
GS	Tényleges megtakarítás (<i>genuine savings/adjusted net saving</i>)	David Pearce és Giles Atkinson ötlete (1993) nyomán a Világbank publikálja rendszeresen 1999-től
EDP	Környezeti szempontból módosított hazai termék (<i>environmental adjusted domestic product</i>)	Nick Hanley, 2000
WI	Jó élet (<i>well-being index</i>)	Robert Prescott-Allen, 2001

¹¹ Nick Hanley – Jason F. Shogren – Ben White: *Environmental Economics. In Theory and Practice*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

B) Az emberi élet feltételeit, teljességét mérő kompozit indexek		
CDI	Városi fejlődés (<i>city development index</i>)	UNCHS (HABITAT), 2001
HDI	Emberi fejlődés (<i>human development index</i>)	UNDP, 2005
HPI	Boldog bolygó (<i>happy planet index</i>)	New Economic Foundation, 2006
BLI	Jobb élet (<i>better life index</i>)	OECD, 2011
C) Környezeti állapot és menedzsment, valamint ökológiai alapú mutatók		
NPP	Nettó primer termék (<i>net primary productivity</i>), elsődleges termelékenység	Peter Vitousek, Paul és Anne Ehrlich, valamint Pamela Matson, 1986
ES	Környezeti tér (<i>environmental space</i>)	Ian Moffatt, 1996
EF	Ökológiai lábnyom (<i>ecological footprint</i>)	Mathis Wackernagel és William Rees, 1994–1997
LPI	Élő bolygó (<i>living planet index</i>)	WWF, 1998
HI	Heinz-index	Heinz Center, 1999
EVI	Környezeti stabilitás (<i>environmental vulnerability index</i>)	SOPAC, 2005
ESI	Környezeti fenntarthatóság (<i>environmental sustainability index</i>)	A Columbia és a Yale Egyetem munkatársai, 2005
EPI	Környezeti teljesítmény (<i>environmental performance index</i>)	A Columbia és a Yale Egyetem munkatársai, 2006
D) Az anyagáramok mérésén alapuló indexek		
MFA/TMR	Anyagáram-elemzés (<i>material flow analysis</i>) / Teljes anyagszükséglet (<i>total material requirement</i>)	Eurostat, 2001

Forrás: Hanley et al. (2007) nyomán Bartus Gábor: A fenntartható fejlődés fogalom értelmezésének hatása az indikátorok kiválasztására. *Statistikai Szemle*, 91. (2013), 8–9. 842–869.

A fenntartható fejlődés fogalma értelmezhető tehát tágabban vagy szűkebben: az első szerint a fenntartható gazdasági, ökológiai és társadalmi fejlődést jelenti, a második megközelítésben pedig az időben folyamatos optimális erőforrás-használatot és környezeti menedzsmentet takarja.

A közpénzügyi/költségvetési fenntarthatóság ugyancsak meghatározó jelentőségű és több szinten értelmezhető jelenség. Használjuk a kifejezést a fenntartható költségvetéssel és államháztartással kapcsolatban, amikor költségvetési (fiskális) szabályokat¹² alakítunk ki és alkalmazunk.¹³ A költségvetési fenntarthatóság magában foglalja a rövid, közép- és hosszú távú kötelezettségek hozzáigazítását a várhatóan rendelkezésre álló forrásokhoz oly módon, hogy lehetőleg ne csökkentse a jövő kormányainak és választóinak mozgásterét a jelenlegihez képest. Ez fontos a jövő generációért érzett felelősség miatt is, másrésről a finanszírozás költségeit is befolyásolja

¹² A fiskális szabályok fő típusai aszerint, hogy mely költségvetési aggregátum korlátozásáról rendelkeznek. (1) Adósságszabályok: explicit határértéket vagy célt szabnak az államadósságra a GDP százalékában. (2) A költségvetési egyenleg szabályai (deficitszabályok) korlátozzák azt a változót, amely elsősorban az adóssághányadra hat, és nagyrészt a politikai döntéshozók irányítása alatt áll. (3) A kiadási szabályok korlátozzák a teljes, az elsődleges vagy a folyó kiadásokat. (4) A bevételi szabályok a bevételekre vonatkozó felső határokat vagy szinteket határoznak meg, aminek célja a bevételek beszédésének növelése, illetve a túlzott adóteher megakadályozása. Számos ország két vagy több költségvetési szabályt kombináltan alkalmaz.

¹³ Györgyi Nyikos: Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn. In Martina Eckardt – Zoltán Tibor Pállinger (szerk.): *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU?* Baden-Baden, Nomos, 2013b. 141–156. (Andrassy Studien zur Europaforschung 4.)

az állam eladósodottsága, hiszen minél többet költ, és ez minél inkább meghaladja a rendelkezésre álló forrásokat, annál nagyobb az adósság, amelynek piacról való finanszírozási költsége is növekszik. A költségvetési fenntarthatóságnak egy kritériuma, ha a nettó adósságállomány szintjének jelenértéke, azaz a kezdeti államadósság értéke és a jövőbeli költségvetési hiány jelenértéke összesen nem haladhatja meg az összes jövőbeli költségvetési többlet jelenértékét.¹⁴

A projekt pénzügyi fenntarthatóságának követelménye ugyancsak fontos szempont a fejlesztési programoknál és fejlesztési projekteknél. Ezen követelmény figyelembevételéhez kulcsfontosságú a tervezés és azon belül a költség-haszon elemzés¹⁵ alkalmazása, amely pénzügyi és társadalmi hasznosság szempontjából is értékeli a megvalósítani kívánt fejlesztést. A projekteknél nem kizárólag a társadalmi hasznosságot kell figyelembe venni, hanem a beruházás pénzügyi teljesítményét is, illetve igazolni kell, hogy a kumulált *cash flow* a vizsgált időtáv¹⁶ egyetlen évében sem lesz negatív.

A fenntartható finanszírozás fogalma a környezeti, társadalmi és kormányzási (ESG) szempontok kellő figyelembevételének folyamatára utal, amikor olyan befektetési/beruházási döntéseket hoznak, ami a fenntartható gazdasági tevékenységekbe és projektekbe irányuló hosszabb távú beruházásokat eredményez.¹⁷ Az EU politikai kontextusában a fenntartható finanszírozás olyan pénzügyi támogatás, amely támogatja a gazdasági növekedést, miközben csökkenti a környezetre nehezedő nyomást, és figyelembe veszi a társadalmi és irányítási szempontokat. Az infrastruktúra¹⁸ minősége és kialakítása kulcsszerepet játszik az élet szinte minden területén. Infrastrukturális rendszerek, mint az egészségügy, az energiaellátás, a vízellátás és a szennyvízelvezetés, a közlekedés és a távközlés alapvető közszolgáltatásokat nyújtanak és biztosítják a gazdasági és társadalmi tevékenységek működését. A *minőségi* – vagyis megfelelő megvalósítási mechanizmusokon keresztül végrehajtott és az életciklus során hatékonyan kezelt – *infrastrukturális beruházások* (QII) létfontosságúak a gazdasági növekedés támogatása és az emberi jólét növelése szempontjából.

A területi kohézió a fenntartható fejlődésnek, valamint a hatékony és eredményes fejlesztésnek kulcseleme, összhangban a fenntarthatóság igazságossági értelmezésével; az egyik alapvető uniós célkitűzés. A területi kohézió definiálható a fenntarthatóság területi dimenziójaként, mint az emberi tevékenység rendezett, erőforrásokat hatékonyan hasznosító, környezetbarát területi eloszlása. A területi kohézió fő komponensei: területi minőség, területi hatékonyság és területi identitás. Ezek a komponensek megfigyelhetők a fenntarthatóság gazdasági növekedés, szociális egyenlőség és környezetvédelmi elveinek:

¹⁴ Willem Buiter – Clemens Grafe: Patching up the Pact: Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in an Enlarged European Union. *Economics of Transition*, 12. (2004), 1. 67–102.; Nigel Chalk – Richard Hemming: *Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice*. IMF Working Papers WP/00/81. Washington, D. C., 2000.

¹⁵ A költség-haszon elemzés egy olyan szisztematikus eljárás, amelynek révén egy közpénzből finanszírozott beruházás hatásait hosszú távon és a lehető legszélesebb körben azonosítják be és elemzik annak érdekében, hogy a projekt megvalósításáról, illetve egymást kölcsönösen kizáró projektek esetén valamelyik előnyben részesítéséről megalapozott döntés születessen.

¹⁶ A pénzügyi elemzés elvárt időtávja az EU-útmutatók szerint rendkívül hosszú (20–30 év).

¹⁷ Nyikos Györgyi: *Fenntartható finanszírozás és fejlesztés. Stratégia és szabályozás: átállás a fenntartható finanszírozási modellekre*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2022.

¹⁸ Az OECD meghatározása szerint az infrastruktúra egy ország, állam vagy régió közműveinek rendszere, beleértve az utakat, közművezetéseket és középületeket – lényegében a gazdaságot alátámasztó alapvető javak és szolgáltatások kézzelfogható gerince. Lásd: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4511>

- a területi minőség az életminőség szociális dimenziójának és a munkakörnyezetnek (társadalmi fenntarthatóság) feleltethető meg;
- a területi hatékonyság a természeti erőforrások hatékony felhasználásának és a versenyképességnek (környezeti fenntarthatóság);
- a területi identitás a társadalmi tőkének, a helyi *know-how*-nak, helyi lehetőségeknek (gazdasági fenntarthatóság).¹⁹

A tagállami, regionális adottságok²⁰ függvényében kell meghatározni a felzárkóztatás legmegfelelőbb eszközét, és ebbe a folyamatba be kell vonni a területi szereplőket. Megfelelő rugalmassággal kell kezelni az egyes tagállamok és régiók eltérő kiinduló helyzetét és az ebből eredően eltérő beavatkozási igényeket.

1.1.2. Az EU stratégiai célkitűzései és fejlesztési céljai

Az EU egy olyan fejlődés mellett kötelezte el magát, amely anélkül elégíti ki a jelen szükségleteit, hogy megfosztaná a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségétől. A fenntarthatóság régóta az európai projekt középpontjában áll. Az unió szerződesei elismerik ennek szociális és környezeti vonatkozásait és azt, hogy ezeket együttesen kell kezelni.

A fenntartható fejlődés eszmerendszerének kialakulása és annak európai uniós dokumentumokba való integrálása kapcsán kiemelt jelentőségű a 2001-ben elkészült az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiája, amelyet azóta több ízben is felülvizsgáltak (2006, 2009).

Az Európa 2020 stratégia²¹ a korábbi lisszaboni stratégiát a szegénység elleni küzdelem felváltásával és a fenntarthatóság erőteljesebb hangsúlyozásával újította meg. A 2010-ben elfogadott Európa 2020 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.²² Az Európa 2020 stratégia lett az alapja annak a megközelítésnek,

¹⁹ Nyikos Györgyi: *Operatív programok végrehajtása, projektciklus-menedzsment*. Budapest, Dialóg Campus, 2017b. 48.

²⁰ Manzinger Krisztián: Nemzetiségi régiók és Európa. Az Európai Unió regionális politikája és a regionális nemzetiségi törekvések. *Pro Minoritate*, (2019), 2. 27–49.

²¹ Európai Bizottság: A Bizottság közleménye. *Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. COM(2010)2020 végleges (2010. március 3.).

²² Az EU öt kiemelt célt határozott meg, amelyeket 2020 végéig teljesítenie kellett:

- foglalkoztatás: 20–64 évesek körében a foglalkoztatottság aránya érje el a 75%-ot;
- kutatás-fejlesztés: GDP-jének 3%-át a kutatásba és a fejlesztésbe kell fektetni;
- éghajlatvédelem/energiagazdálkodás: üvegházhatást okozó gázok kibocsátását 20%-kal csökkenteni kell az 1990-es szinthez képest, a megújuló energiaforrások arányát 20%-ra kell növelni, az energiahatékonyságot 20%-kal kell javítani;
- oktatás: a korai iskolaelhagyók arányát 10% alá kell csökkenteni, a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40%-a 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. Gyulai-Schmidt (2015): i. m.

hogy EU-s forrást csak az EU-s stratégiai célok megvalósítása érdekében, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban²³ lehet felhasználni.

A fenntartható európai jövő felé mutató következő lépésekről szóló 2016-os bizottsági közlemény²⁴ összekapcsolta az ENSZ 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési céljait az európai politikai kerettel, biztosítva, hogy valamennyi uniós fellépés és szakpolitikai kezdeményezés a fenntartható fejlesztési célokat vegye figyelembe. Ennek megvalósítására számos stratégiai dokumentum és intézkedéscsomag, úgymint az európai beruházási terv,²⁵ a körforgásos gazdaságra vonatkozó intézkedéscsomag, az energiaunióról szóló intézkedéscsomag, a biogazdaságra irányuló uniós stratégia felülvizsgálata,²⁶ a tőkepiaci unió,²⁷ illetve szakpolitikai eszközök és források, így a 2014–2020-as uniós költségvetés forrásainak felhasználásánál számos végrehajtási elemet fogadtak el és alkalmaztak.

A jelen és következő időszak meghatározó stratégiai dokumentuma az úgynevezett *európai zöld megállapodás*,²⁸ amelynek célja az európai gazdaság fenntarthatóvá alakítása és az éghajlatváltozási és környezetkárosodással összefüggő kihívások kezelése. Az EU gazdaságának olyan modern, erőforrás-hatékony és versenyképes rendszerré kell válnia, ahol:

- az üvegházhatású gázok kibocsátásának mértéke 2050-re nettó nullára csökken;
- a gazdaság növekedése független az erőforrás-felhasználástól;
- mindenkinek esélye van az érvényesülésre, és nincsenek elmaradott térségek (ez mindenképpen nemes, ám illuzórikus célkitűzés az EU kohéziós politikájának eredményei alapján).

A cselekvési terv alapján célként határozták meg, hogy:

- az erőforrások hatékony felhasználásával biztosítani kell a tiszta, körforgásos gazdasággá való átalakulást;
- a biológiai sokféleséget helyre kell állítani és csökkenteni kell a környezetszennyezés mértékét.

²³ 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.

²⁴ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Következő lépések a fenntartható európai jövő felé. Európai fellépés a fenntarthatóságért.* COM(2016)739 végleges (2016. november 22.).

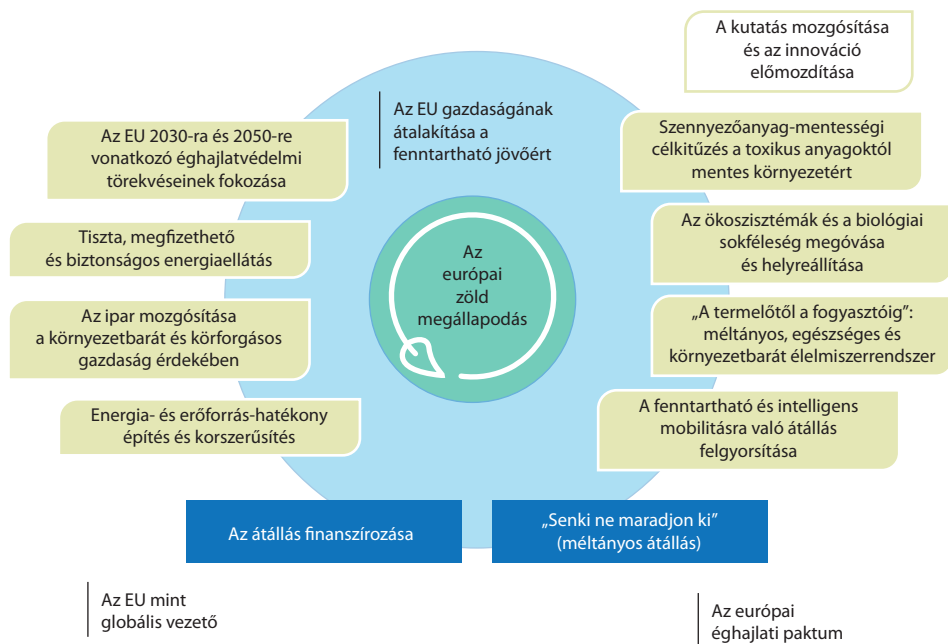
²⁵ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Beruházási Banknak: Európai beruházási terv.* COM(2014)903 végleges (2014. november 26.).

²⁶ A Bizottság szolgálatainak munkadokumentuma a biogazdaságra vonatkozó 2012. évi uniós stratégia felülvizsgálatáról. SWD(2017)374 végleges (2017. november 13.).

²⁷ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Cselekvési terv a tőkepiaci unió megteremtésére.* COM(2015)468 végleges (2016. április 14.).

²⁸ Európai zöld megállapodás: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hu

Az európai zöld megállapodás szorosan kapcsolódik az Egyesült Nemzetek 2030-ig tartó időszakra szóló menetrendjéhez és a fenntartható fejlődési célok²⁹ megvalósításához. Az európai zöld megállapodás fő elemeit a következő ábra mutatja be.



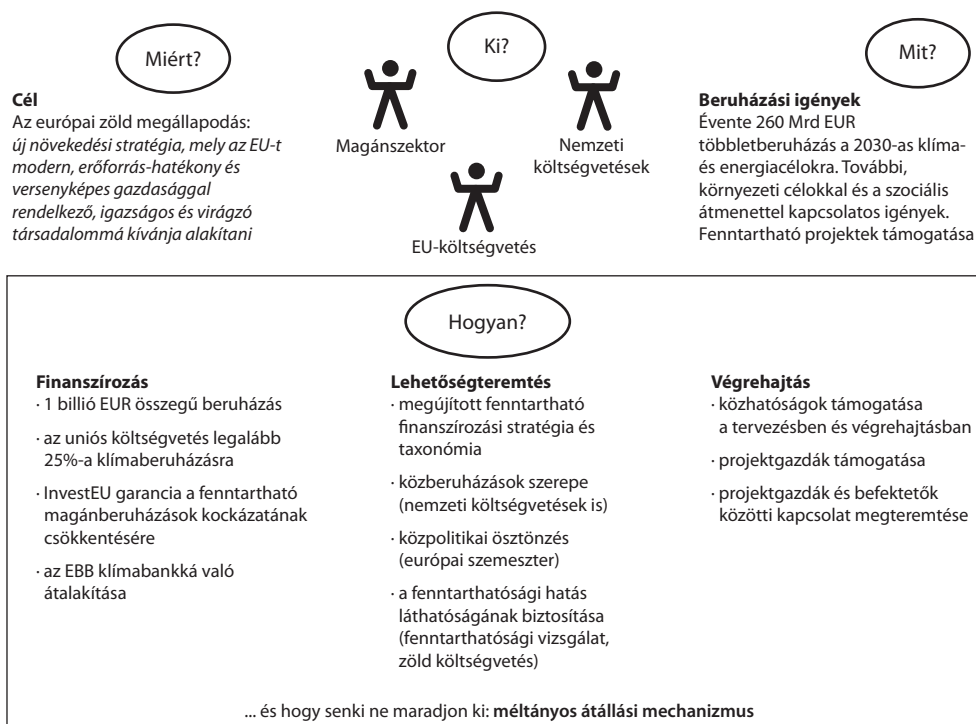
2. ábra: Az európai zöld megállapodás

Forrás: Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Az európai zöld megállapodás*. Brüsszel, COM(2019)640 végleges (2019. december 11.)

A „zöld” és „fenntartható” befektetések pontosabb és következetesebb meghatározására is szükség van a stratégiai célok eléréséhez, illetve a fenntartható pénzügyi folyamatok könnyebb nyomon követése és azok mérése ugyancsak szükséges a megfelelő politikai intézkedések és ösztönzők kialakításához. Ezen elvárások kielégítése érdekében fogadta el az Európai Unió (EU) 2020 júniusában a fenntartható befektetések beazonosítását szolgáló keretszabályokról szóló rendeletet, az úgynevezett „EU taxonómiai rendelet”, amely egy szabályozási keretrendszer meghatározó eleme. Horizontálisan a teljes európai gazdaságot átalakítja az európai zöld megállapodás stratégiai célkitűzéseinek eléréséhez. Az EU a 2021–2027-es programozási időszakban különféle pénzügyi és technikai támogatásokat biztosít a zöld gazdaságra való átálláshoz.

²⁹ United Nations: *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1 (2015).

A Fenntartható Európa beruházási terv az európai zöld megállapodás beruházási pillére. A 2030-ra kitűzött éghajlat- és energiapolitikai célok³⁰ eléréséhez 2030-ig további jelentős forrásokból megvalósuló beruházásokra lesz szükség³¹ a klímasegletes, zöld gazdaságra való átállás alábbi három dimenziója mentén.



3. ábra: A Fenntartható Európa beruházási terv

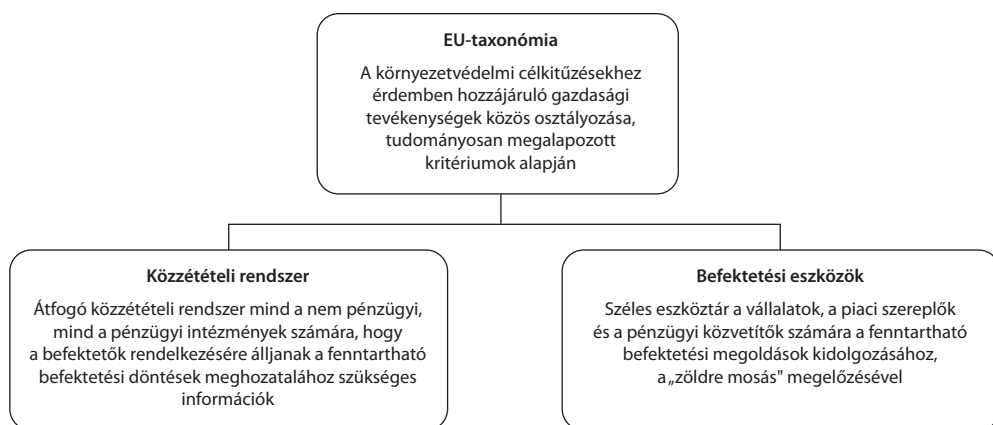
Forrás: Európai Bizottság

A terv egyik fontos célkitűzése, hogy az uniós költségvetésen keresztül a következő 2021–2027-es programozási időszakban jelentős forrásokat biztosítsanak fenntartható beruházásokra. Az uniós költségvetés a közkiadások minden korábbinál nagyobb részét fogja az éghajlatra és a környezetvédelemre fordítani. Emellett a garanciarendszer felállításával ösztönzi a magánfinanszírozás bevonását is. Másrészt a beruházási terv támogató keretrendszert alakít ki a köz- és magán-szektor, illetve köz- és magánbefektetők számára. A költséghatékony, igazságos, valamint

³⁰ A 2030-ra kitűzött fő célok a következők: az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának legalább 40%-os csökkentése (az 1990-es szinthez képest), a megújuló energia részarányának legalább 32%-ra való növelése és az energiahatékonyság legalább 32,5%-os javítása.

³¹ Az alapforgatókönyvhöz képest – Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Összefoglalás az energiaunió és az éghajlat-politika terén – A tiszta energiára való átállás feltételeinek megteremtése.* COM(2019)285 végleges (2019. június 18.).

a társadalmilag kiegyensúlyozott és méltányos átállás biztosítása jelenik meg a beruházási terv fő célkitűzéseként. Az említett stratégiák és tervek megvalósításának fontos alapfeltétele, hogy a pénzügyi intézményeknek és a magánbefektetőknek a fenntartható beruházások beazonosításához elengedhetetlen minősítő rendszerrel kell rendelkezni. Ez a keretrendszer az uniós taxonómia,³² amely egységes osztályozási rendszert hoz létre annak meghatározására, hogy mi az, ami környezetvédelmi szempontból fenntartható gazdasági tevékenységnek és fenntartható befektetésnek minősül.



4. ábra: Az EU fenntartható finanszírozási keretének alapjai

Forrás: Nyikos szerkesztése

Az EU taxonómiája hat környezetvédelmi célkitűzést és a párizsi megállapodással összhangban lévő teljesítménykritériumokat határoz meg egy sor gazdasági tevékenységre vonatkozóan.³³ E keretrendszer szerint a gazdasági tevékenység akkor tekinthető fenntarthatónak, ha hozzájárul e hat cél valamelyikéhez, nem okoz jelentős kárt más tevékenységeknek, és megfelel legalább néhány minimális biztosítéknak³⁴ beleértve az emberi jogokat is. A *nem okoz jelentős kárt* kritérium biztosítja a szélesebb körű környezetvédelmi megfontolások átfogó alkalmazását és az EU taxonómiájának különösen egyedi jellemzője más országok taxonómiáihoz képest (például USA vagy Kína).

³² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról.

³³ Az EU Taxonómia Iránytűt annak elősegítésére alakították ki, hogy lehetővé tegye a felhasználók számára annak ellenőrzését, mely tevékenységek szerepelnek az uniós taxonómiában (taxonómiailag támogatható tevékenységek), milyen célkitűzésekhez járulnak hozzá jelentősen, és milyen kritériumoknak kell megfelelniük. Fontos megjegyezni, hogy ahhoz, hogy egy gazdasági tevékenységet taxonómiailag támogathatónak lehessen tekinteni, minimális biztosítékoknak (szociális normáknak) kell megfelelni. Lásd EU Taxonomy Compass: <https://ec.europa.eu/sustainable-finance-taxonomy/> vagy https://ec.europa.eu/sustainable-finance-taxonomy/tool/index_en.htm

³⁴ Ezeket a biztosítékokat a rendelet tartalmazza (beleértve az OECD multinacionális vállalatokra vonatkozó iránymutatásait, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet stb.) a technikai szakértői csoport által kidolgozott technikai szűrési kritériumokkal együtt.

2. táblázat: Az EU-taxonómia szabályainak lényege

Környezetvédelmi célkitűzések					
1. Éghajlatváltozás mérséklése	2. Alkalmazkodás az éghajlatváltozáshoz	3. Vizek és természeti erőforrások védelme és fenntartható használata	4. Átállás a körforgásos gazdaságra, hulladékmegelőzés és újrahasznosítás	5. A környezetszennyezés megelőzése és csökkentése	6. A biológiai sokféleség és az ökoszisztémák védelme és helyreállítása
Megfelelnek a minimális (technikai és társadalmi) elvárásoknak	+	Lényegesen hozzájárul a hat környezetvédelmi célkitűzés közül legalább egynek a megvalósításához	+	Ne okozzon jelentős kárt a többi öt környezetvédelmi célkitűzés egyikében sem	= Fenntartható gazdasági tevékenység

Forrás: Nyikos szerkesztése

Ehhez a keretrendszerhez illeszkedve az európai szemeszter, a környezetvédelmi politikák végrehajtásának felülvizsgálata, az energiaunió keretében kidolgozott nemzeti energia- és éghajlatpolitikai tervek, valamint az ágazati környezetvédelmi jogszabályokban előírt (például a hulladékra, a vízre, a biológiai sokféleségre és a levegőre vonatkozó) tervek képezik a beruházási szükségletek megfelelő azonosításának további elemeit.

Az új európai iparstratégia³⁵ a jövőbeni ipari átalakítás, kkv-támogatás, valamint Európa gazdaságának fenntarthatóbbá és versenyképesebbé tételét célozza. Ezen célkitűzések elérésének eszközei a zöld átállás, a digitális átállás és a globális szintű versenyképesség növelése. További uniós stratégiák biztosítják az egyes szakterületek fenti célokhoz igazodó átalakulását (például intelligens ágazati integrációt célzó stratégia, tiszta acélgégyártásra vonatkozó uniós stratégia és a vegyi anyagokra vonatkozó fenntarthatósági stratégia, a tengeri megújuló energiára vonatkozó uniós stratégia, a fenntartható és intelligens mobilitás átfogó stratégiája, az épített környezetre vonatkozó stratégia, a textilágazatra vonatkozó uniós stratégia). Jelentős beavatkozásokra kerül sor a körforgásos gazdaság kiteljesítése kapcsán is.³⁶ Az új kkv-stratégia³⁷ alapján az EU a fenntartható és digitális átállás jegyében új finanszírozási forrásokkal és digitális innovációs központokkal támogatja az innovációt; visszaszorítja az egységes piaci akadályokat a bürokrácia csökkentésével, valamint erősíti a kkv-k finanszírozáshoz való hozzáférését.

³⁵ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Új európai iparstratégia.* COM(2020)102 végleges (2020. március 10.).

³⁶ Lásd Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A tisztább és versenyképesebb Európát szolgáló, körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési terv.* COM(2020)98 végleges (2020. március 11.).

³⁷ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Kkv-stratégia a fenntartható és digitális Európáért.* COM/2020/103 végleges (2020. március 11.).

1.2. Az EU kohéziós politikájának fogalma és célkitűzése

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.³⁸ Az Európai Unió fejlődéstörténetének egyik meghatározó momentuma a társadalmi, gazdasági és területi kohézió, amely a szolidaritás, a méltányosság és az igazságosság elvén alapul.

A regionális politika első elemei az 1957-es római szerződésnél jelennek meg, ugyanis a preambulumban helyet kap a régiók közötti fejlődésbeli különbségek kiegyensúlyozásának igénye. Az 1992-es maastrichti szerződés az Európai Unió céljai között megerősítette a régiók fejlettségi szintjei közötti különbségek csökkentését, a gazdasági és társadalmi kohéziót,³⁹ és egyben kiszélesítette az uniós szinten koordinált szakpolitikák körét.

A kohéziós politika célja az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 174. cikke alapján:

„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.”

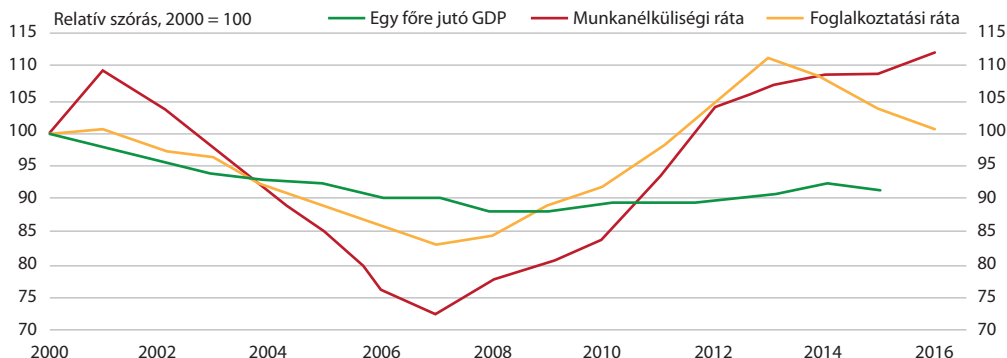
A kohéziós politika a kiegyenlített gazdasági növekedést, a szociális és területi kohéziót kívánja elősegíteni az EU egész területén. A fejlődésbeli különbségeket kívánja kiegyenlíteni a hosszú távú gazdasági növekedés feltételeinek biztosításával azokon a területeken is, ahol az egy főre eső jövedelem elmarad az EU átlagától. Ebben a megközelítésben a kohéziós politika fő feladata a tagállamok és régiók közötti reálkonvergencia folyamatának felgyorsítása és megkönnyítése. Ezen igényt és szükségletet alátámasztják a tagországok között megmutatkozó eltérések az egy lakosra eső termelés és jövedelmek tekintetében, azonban aránytalanságok mutatkoznak a szociális fejlettségi oldalt vizsgálva is (életkilátások, képzettségi és szociális mutatók stb.).

A szakpolitikai beavatkozás fő célja a gazdaság kínálati oldalán tapasztalható hiányosságok korrigálása, amelyek a gazdasági teljesítmény hiányosságait eredményezik. A releváns célok közé tartozik a termelékenység hosszú távú szintjének növelése, az állami beruházások fellendítése (a tág értelemben vett „puha” és „kemény” infrastruktúrát egyaránt beleértve), a vállalkozói kedv, valamint a kis- és középvállalkozások (kkv-k) támogatása, a képzés és más munkaerőpiaci intézkedések, valamint a kutatás és fejlesztés (K+F), az innováció vagy más, technológiával kapcsolatos kezdeményezések ösztönzése.

³⁸ Nyikos Györgyi (szerk.): *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus, 2017a.

³⁹ Nevesített konkrét célokat: eltérő adottságú régiók fejlettségbeli különbségeinek csökkentése, transzeurópai hálózatok kiépítése és fejlesztése, a környezet minőségének megőrzése, javítása, természeti erőforrások racionális és körültekintő felhasználása, minőségi oktatás és képzés.

A konvergencia és a divergencia – amint azt bemutatja – a regionális politikai beavatkozások indoklásának központi fogalmai, és számos közgazdasági elméletre támaszkodnak. Az uniós szintű narratíva régóta az, hogy a túl nagy jóléti különbségek – általában az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) vagy a növekedési ráták tekintetében értelmezve – valahogyan elfogadhatatlanok, ami tükrözi a 174. cikkben meghatározott szerződéses felhatalmazást, és arra utal, hogy a szakpolitikai beavatkozás gazdasági indoka az ilyen különbségek politikailag elfogadható határokon belül tartása. Az egymást követő időszakos jelentések és kohéziós jelentések dokumentálták és elemezték ezeket az egyenlőtlenségeket.



A szórás az egyes régiók népességével súlyozva

5. ábra: Az egy főre jutó regionális GDP szórása, foglalkoztatási ráta (20–64) és a munkanélküliségi ráta az EU28 NUTS 2 régiókban, 2000–2016 (indexek, 2000 = 100)

Forrás: Eurostat, DG REGIO-számítások

Az előzetes egyenlőtlenségek megfékezése viszont azt jelenti, hogy a gazdaság keresleti vagy kínálati oldalán történő beavatkozással vagy az eltérések megelőzésére, vagy a konvergencia előmozdítására kell törekedni. A neoklasszikus közgazdaságtan feltételezései szerint a konvergencia várhatóan a munkaerő vagy a tőke áramlásának eredményeként következik be azon a helyen, ahol a kínálat szűkös, kivéve, ha valamilyen piaci hiányosság áll fenn. A kohéziót e tekintetben olyan politikákkal lehet elérni, amelyek a piaci kudarc forrásait ellensúlyozzák, vagy olyan intézkedésekkel, amelyek a rendszer egy adott akadályának leküzdésére irányulnak, mint például egy minimális kezdeti fejlettségi szint elérése.

A divergenciának számos oka lehet a tisztán földrajzi jelenségektől kezdve (központi vagy periferiális elhelyezkedés vagy a természeti akadályokból, például tengerekből vagy hegyekből adódó elérhetetlenség) a helyzeti előnyöktől (például a szénhez való közelség döntő fontosságú volt egyes nehéziparra támaszkodó regionális gazdaságok számára) az agglomerációs hatásokig.

Az államháztartás elméletében az allokáció, az elosztás és a stabilizáció közötti hagyományos megkülönböztetésre építve – amelyet különösen Musgrave (1959) munkája magyaráz – a kohéziós politika három nagyon különböző lehetséges gazdasági indoklását lehet megkülönböztetni. Az első a régiók hosszú távú versenyképességének támogatására irányul a gazdaság kínálati oldalának átalakítása révén: céljuk az elosztás. Másodsor, vannak olyan intézkedések, amelyek

a lakosok jelenlegi életszínvonalát javítják, vagy konkrét társadalmi problémákat kezelnek, tehát mindkettő alapvetően újraelosztó vagy enyhítő hatású. Harmadszor, vannak olyan politikák, amelyek a gazdaság keresleti oldalának stabilizálását segítik. A gyakorlatban e háromféle politika közötti felosztás helyettesíthető egymással. A kínálati oldali intézkedéseknek is lesz némi újraelosztó hatásuk, bár nem feltétlenül és nem mindig a gazdag régiókból a szegény régiókba, ahogyan az újraelosztó intézkedések gyakran a stabilizáció elérésének eszközei. Idővel a három fő cél relatív súlya eltolódott a gazdaságirányítás egészének részeként a politika funkciójáról való gondolkodás fejlődésének függvényében.

Míg a tagállami politikáknak nagy és pozitív hatásuk van a kohézió szempontjaira, a közösségi politikák egyértelműen hozzájárulnak a konvergencia előmozdításához, különösen a legkevéssé versenyképes régiók és a szegényebb tagállamok esetében. Minőségi különbség van azonban a nemzeti politika fő eszközei között, amelyeknek kifejezett újraelosztási céljai vannak, és a strukturális és beruházási alapok sokkal konkrétabb, a gazdaságfejlesztést célzó beavatkozásai között. Az ilyen jellegű regionális politikát a legjobb felülről lefelé irányuló módon szervezni, hogy az uniós szint közvetíteni tudjon a régiók közötti elkerülhetetlen versenyben, és adott esetben uniós szintű célokat és feltételeket tudjon felülírni.

Kevéssé világos, hogy az uniós kohéziós politikát a hatékonysági vagy a méltányossági célkitűzések motiválják-e, illetve hogy melyiknek milyen súlyt tulajdonítanak.

További szempont, hogy az EU regionális politikájának hiányában a tagállamok vagy a regionális kormányok a regionális fejlődés előmozdítására irányuló politikaként nagyobb mértékben folyamodhatnak állami támogatásokhoz, ami potenciálisan ellentmondásos következményekkel járhat. Az állami támogatások szabályozását általában azzal indokolják, hogy a belső piacot ne veszélyeztessék, de azzal is lehet érvelni, hogy az uniós szintű kohéziós indoklás szerint a decentralizált politikák egymással versenyezhetnek. Ez azonban nem olyan egyszerű, mintha azt mondanánk, hogy mivel X régió a regionális politikából versenyképességi lökést kap, Y régió veszíteni fog. Egyes regionális fejlesztési politikáknak lehetnek *win-win* hatásai, akár a keresleti csatornákon keresztül, akár azért, mert a kínálati oldali kapcsolatok kölcsönösen előnyösek. Ugyanígy vannak a regionális politikának olyan következményei is, mint például egy vállalat döntése, hogy inkább X régióban fektet be (esetleg azért, mert a regionális kormányzat megengedheti magának a nemzeti regionális politika által finanszírozott jobb infrastruktúrát), mint Y régióban, amelyek gyakran nulla összegűek.

Számos szakirodalom foglalkozik azzal, hogy a nemzeti és regionális kormányoknak támogatniuk kell-e, és ha támogatni kell, akkor mikor és hogyan, a vállalatokat, iparágakat vagy régiókat.⁴⁰ Hatékonysági okokból a támogatás indokolt lehet, ha az a piaci kudarc kijavítására irányul. A piaci kudarc tipikus okai a külső hatások (valamint a közjavak), a méretgazdaságosság és az aszimmetrikus információ. A többszörösen torzult piacokon azonban a torzulás egyetlen

⁴⁰ Erdős Éva: A támogatások fogalma, EU-s támogatások problémái. In Erdős Éva: *A beruházásösztönzés adójoga*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2012. 138–146.; Erdős Éva: Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái. In Erdős Éva: *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciáinak előadásai 2006–2009*. Miskolc, Novotni, 2010. 132–144.; Nagy Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 30. (2012), 2. 339–350.; Nyikos Györgyi: A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára. *Pénzügyi Szemle*, 58. (2013a), 2. 165–185.

forrásának a piacba való beavatkozással történő kezelése saját torzulást okozhat, ami paradoxnak tűnő módon a jólét csökkenéséhez vezethet. Például a vállalatok bizonyos régiókba vonzására irányuló támogatások súlyosbíthatják a környezetszennyezést, növelhetik a torlódásokat, vagy nyomást gyakorolhatnak a gyenge közlekedési rendszerekre. A közpolitika zéró összegű is lehet, ha a munkahelyteremtés egy területen a máshol folyó gazdasági tevékenység rovására megy, és nem történik nettó munkahely-növekedés.

Az 1980-as évek végéig a kompenzációs cél volt a legfontosabb, majd az uniós költségvetés és a strukturális alapok 1988-as reformját követően az elosztási cél kapott nagyobb hangsúlyt.⁴¹ Az ettől kezdve elfogadott programozási megközelítés különösen a kedvezményezett régiók termelékenységének növelését helyezte előtérbe. Az a tény azonban, hogy a kohéziós politika mindig is meglehetősen erősen a legkevésbé prosperáló tagállamok felé irányult, azt jelentette, hogy elosztási hatása (legalábbis országos szinten) mindig is jelentős volt.

A kohéziós politika eredeti gazdasági logikája szorosan kapcsolódott az egységes piac integráló hatásához, ami – attól tartottak – az erősebb régióknak kedvez, a kevésbé versenyképeseket pedig hátrányosan érinti. A kohéziós politikát azonban sokan – különösen a kritikusai – nem tekintik többnek, mint az újraelosztás eszközének, amit néha pejoratívabb kifejezésekkel úgy illetnek, mint bizonyos országoknak nyújtott „mellékfizetést”, hogy „megvásárolják” támogatásukat más gazdasági integrációs kezdeményezésekhez.⁴² A költségvetési tárgyalások során az alapokból származó tervezett bevételek az EU költségvetéséhez való nettó pénzügyi hozzájárulások sakkjátszmájának gyalogosai lettek, gyakran úgy, hogy a nemzeti álláspontok számításai felülírták a pénzhez jutás objektív kritériumainak közvetlen kapcsolatát. Alapvetően két politikai kényszer verseng ma a kohéziós politika lelkeért. Egyrészt az európai stratégiai célokhoz való kapcsolódás azt jelzi, hogy az EU „beruházási eszköze” az uniót a tudásalapú innovációvezérelt gazdaság irányába kívánja elmozdítani, amelyre a globális versenyképességhez szüksége van. Másrészt az egyenlőtlenségek csökkentésére vonatkozó szerződéses kötelezettség és a kiadások földrajzi koncentrációja a kevésbé fejlett régiókra azt jelenti, hogy a regionális fejlesztés kiemelt szerepet kap. Kérdés persze, hogy össze lehet-e egyeztetni ezt a két irányvonalat.

A kohéziós politikanak ma kettős célja van: egyrészt közvetlenül a relatív jólét egyensúlytalanságainak mérséklésére irányul, másrészt hozzájárul a szélesebb körű uniós célkitűzések megvalósításához. Ez utóbbiak közé tartozik az európai integráció elősegítésének és az állami beruházások növelésének átfogó célja, miközben szerepet játszik az EU kulcsfontosságú céljainak sikeres megvalósításában is, a gazdasági és monetáris unió támogatásától kezdve a fenntartható fejlődés előmozdításáig. A kohéziós politikát azért választották eszköznek, mert nem volt más, hiteles költségvetéssel rendelkező lehetőség. Megfordítva a kérdést, nem valószínű, hogy a tudásalapú gazdaság európai fejlesztésével megbízott politikai döntéshozók a kohéziós politikát választanák megoldásként. A regionális politikanak mindig is össze kellett egyeztetnie a gazdaság összesített versenyképességével és a célterületek ösztönzésével kapcsolatos kihívásokat. Gyakran ezt úgy ábrázolják, mint a méltányosság és a hatékonyság közötti kompromisszumot, bár nyitott kérdés, hogy az EU kohéziós politikája a gyakorlatban valóban újraelosztó-e, még akkor is, ha nyílt célja a gazdasági fejlődéshez szükséges források elosztása.

⁴¹ Halmai Péter: *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 315.

⁴² Robert Leonardi: *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*. London – New York, Macmillan – St Martin's Press, 1995.

Emellett paradox módon nehéz határozott következtetéseket levonni egy olyan szakpolitikai terület gazdasági hatékonyságáról, amely sok tekintetben az értékelési erőfeszítések élharcosa volt. E paradoxon mögött számos tényezőt lehet azonosítani. Először is a többféle célkitűzés és a vegyes gazdasági indoklás, a különböző nemzeti és regionális környezet, valamint a heterogén intézmények és prioritások miatt a szakpolitika sikere nem állapítható meg könnyen. A második szempont az, hogy a gazdasági teljesítmény javulására vonatkozó szilárd bizonyítékok hiánya nem zárja ki annak lehetőségét, hogy egy régió mögöttes potenciálja javult. Harmadszor, a megfigyelt eredmények magának a politikának való tulajdonítása problémás, és módszertani szempontból sem meggyőző.

Az utolsó kérdés az, hogy a kohéziós politika hoz-e gazdasági előnyöket, még akkor is, ha az értékelési bizonyítékok ellentmondásosak. A kohéziós politikát nem lehet pusztán a közvetlenül mérhető eredmények alapján megítélni, hanem a tágabb értelemben vett gazdasági fejlődéshez való hozzájárulása alapján kell vizsgálni.

1.3. A kohéziós politika fejlődéstörténete

Az 1957-es római szerződés a preambulumban megjelenő régiók közötti fejlődésbeli különbségek kiegyensúlyozásának igényével egyidejűleg azonban nem hozott létre megfelelő európai kohéziós politikát. A tagállamok többségének kormányai négy fő okból vonakodtak attól, hogy fejlesztési hatásköröket ruházzon a nemrég alapított uniós intézményekre: (1) a regionális fejlesztési politika nemzeti szinten még kialakulóban volt; (2) az államszervezéssel, valamint az állam és a vállalkozások közötti kapcsolattal összefüggő kérdéseket érintett; (3) szükségtelennek tartották, mivel a tagállamok osztoztak a régiók közötti kereskedelem megteremtésében mint a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésének módjában való bizalomban; és (4) az 1950-es évek elején nagy várakozásokkal tekintettek az (1944-ben létrehozott) Világbank azon képességére, hogy elősegítse a növekedés dinamikáját az elmaradott környezetben. Ezek a megfontolások mintegy 20 évig lényegében változatlanul fennmaradtak. 1969-ben még az Európai Bizottság is így érvelt: „a regionális politika még a gazdaságpolitika más ágainál is inkább a tagállamok hatóságainak a feladata. Az ezzel kapcsolatos intézkedések közvetlenül az államok politikai, kulturális, közigazgatási, szociológiai és költségvetési szervezete alá tartoznak.”⁴³

Ennek következtében a római szerződésbe csak három, a regionális egyensúlytalanságokat kezelő eszköz került be. Az Európai Beruházási Bank (EBB) volt az első, amelynek feladata az volt, hogy kölcsönöket és garanciákat nyújtson fejlesztési projektek finanszírozására a fejlődő és a szerkezetátalakítás alatt álló régiókban. A második eszköz az Európai Szociális Alap (ESZA) volt, amelyet az európai munkaerőpiaci mobilitás fenntartására és javítására hoztak létre az ipari hanyatlással küzdő területeken élő munkavállalók oktatásával és átképzési kezdeményezéseivel. A harmadik eszköz az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA)

⁴³ Commission of the European Communities: *A Regional Policy for the Community*. COM(69)950 (1969. október 15.) 13.

Orientációs Részlege volt, amely az elmaradott vidéki területek számára nyújtott támogatást. Az EMOGA több intézkedésre épült, többek között a mezőgazdasági termékek forgalmazására, a mezőgazdasági üzemek korszerűsítésére és vidékfejlesztési intézkedésekre. Ezek az eszközök azonban nem működtek megfelelően. Ahogy George Thomson biztos az 1970-es évek közepén megállapította: „A közösségi támogatási formák, amelyek hasznosak és jól indokoltak, mint egyedi politikai intézkedések, összességükben [...] úgy tűnik, hogy valójában inkább növelik a regionális szakadékot, mintsem megszüntetik azt.”⁴⁴

Az 1970-es évek elején a kohéziós politika két okból került véglegesen az Európai Közösség politikai napirendjére. Először is az 1970-es évek olajválsága meggyőzte a nemzeti kormányokat arról, hogy összehangolt intézkedésekre van szükség az európai regionális egyenlőtlenségek leküzdésére. Másodszor Dánia, az Egyesült Királyság és Írország 1973-as csatlakozása⁴⁵ súlyosbította a regionális egyenlőtlenségeket.⁴⁶ Politikai szempontból az Egyesült Királyság és Írország belépése kibővítette a nemzeti kormányok koalícióját, amely támogatta a közös regionális politika létrehozását.

1973 májusában az Európai Bizottság közzétette a kibővített Közösség regionális problémáiról szóló jelentést,⁴⁷ mely szerint a regionális egyenlőtlenségek csökkentése és az elmaradott régiók fejlődésének elősegítése „elsőrendű emberi és erkölcsi követelmény”, mert „[e]gyetlen közösség sem tarthatja fenn magát, és nem lehet jelentősége a hozzá tartozó népek számára, amíg egyesek életszínvonala nagyon eltérő, és okuk van kételkedni abban a közös akaratban, hogy minden egyes tagállamnak segíteni kell népének jobb helyzetét”.⁴⁸

1973 júliusában az Európai Bizottság jogalkotási javaslatot dolgozott ki az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) létrehozására vonatkozóan, amelynek fő célja volt az ipar és az infrastruktúra támogatása a régiók közötti egyenlőtlenség problémájának kezelésére. Az ERFA kezdetben csak szerény eredményeket ért el, aminek három fő oka volt: a közösségi költségvetés nettó befizetői kompenzációs intézkedésének tekintették; költségvetése (a közösségi költségvetés mintegy 5%-a) túl kicsi volt ahhoz, hogy jelentős szerepet játszhasson; a Miniszterek Tanácsa volt felelős a költségvetés meghatározásáért a tagállamok között évente megtárgyalt nemzeti kvóták alapján anélkül, hogy a fejlődésben elmaradott régiókat célozta volna meg.⁴⁹ A közösségi források a tagállamok által, saját prioritásaiknak megfelelően javasolt projektjeit finanszírozták.

⁴⁴ Ian Bache: *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998.

⁴⁵ Írország gazdasági teljesítménye messze alatta maradt a hatok átlagának, az Egyesült Királyság számára pedig nehézségeket okoztak egyes hanyatló iparágak, illetve az országon belüli jelentős területi különbségek problémáinak kezelése.

⁴⁶ Mark Gilbert: *Surpassing Realism: The Politics of European Integration since 1945*. Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2003.

⁴⁷ Commission of the European Communities: *Report on Regional Problems of the Enlarged Community*. COM(73)550 def. (1973).

⁴⁸ Commission of the European Communities (1973): i. m. 4.

⁴⁹ Angela K. Bourne: *Regional Europe*. In Michelle Cini (szerk.): *European Union Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2006. 287–303.

Görögország, Portugália, Spanyolország csatlakozásával a gazdasági fejlettségbeni eltérés tovább nőtt a tagállamok között, egyben nyilvánvalóvá vált, hogy a területi egyensúlytalanságok kiküszöbölésére a piaci mechanizmusok mellett szakpolitikai eszközök is szükségesek.

1979-ben és 1984-ben két kisebb reformra került sor. 1979-ben a nemzeti kormányok jóváhagyták az ERFA költségvetésének 50%-os növelését válaszul a görög csatlakozás miatt növekvő regionális egyensúlyhiányra. Ennek következtében a regionális politika a közösségi költségvetés mintegy 6%-át tette ki. 1979-ben egy „nem kvótás” szakaszt is bevezettek. Így a Bizottság önállóan használhatta fel ezeket a pénzeszközöket, hogy a nemzeti kormányok által nem kijelölt területeken támogassa a fejlesztési projekteket. Ez a reform megteremtette az „integrált” fejlesztési programok lehetőségét is. Az új jogszabály a Bizottság számára stratégiai szerepet is biztosított: az intézményt azzal bízták meg, hogy időszakos jelentéseket készítsen a régiók gazdasági és társadalmi helyzetéről, esetleg új regionális prioritásokat és iránymutatásokat javasoljon. Az ezt követő 1984-es reform fokozatosan növelte az ERFA-nak juttatott gazdasági forrásokat (az Európai Közösség költségvetésének 1984-es 7,5%-áról 1986-ban 9,1%-ra). A nemzeti kvóták régi rendszerét felváltotta az indikatív (minimális és maximális) tartományok rendszere, bár az ERFA-finanszírozás minimális összegét garantálták azon tagállamok számára, amelyek egy meghatározott határidőn belül elegendő számú elfogadható pályázatot tudtak benyújtani. Az integrált programokat tovább erősítették. Ezenkívül a Bizottság lehetőséget kapott arra is, hogy tárgyalásokat kezdjen a tagállamokkal az egyedi közösségi érdekű nemzeti programok finanszírozásáról. Bár ezek a reformok fokozták a politika közösségi irányultságát, és a Bizottság nagyobb önállóságot kapott annak eldöntésében, hogy mely régiókat célozza meg, az Európai Közösség regionális politikája 1988-ig lényegében egy kifizetésátutalási rendszer maradt.⁵⁰

Az Egységes Európai Okmánnyal (SEA) 1986-ban a regionális politika közösségi hatáskörre, a társadalmi és gazdasági kohézió pedig közösségi céllá vált: „A Közösség átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében a Közösség fejleszti és folytatja a gazdasági és társadalmi kohézió erősítéséhez vezető intézkedéseit. Megfogalmazza és kialakítja tehát a kohéziós politika jogalapját egyben azt a közös szakpolitikák közé emeli, azt illetve rendelkezik a szükséges pénzügyi források rendszeréről.”⁵¹

Az 1988-as év jelentette a kohéziós politika kezdetét. A regionális politika hatékonyságának javítását célzó reform a strukturális alapok kötelezettségvállalásainak megduplázásával jelentősen növelte a regionális finanszírozást, amely 1993-ra a teljes európai költségvetés 30,7%-át tette ki. A reform öt új rendeleten alapult, amelyek 1989 januárjában léptek hatályba.⁵²

⁵⁰ Michael Baun – Dan Marek: *Cohesion Policy in the European Union*. London, Palgrave, 2014.

⁵¹ Egységes Európai Okmány (SEA).

⁵² A Tanács 2052/88/EGK rendelete (1988. június 24.) a strukturális alapok feladatairól és hatékonyságáról, valamint tevékenységeiknek egymás között, illetve az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök műveleteivel való összehangolásáról.

A Tanács 4253/88/EGK rendelete (1988. december 19.) a 2052/88/EGK rendeletnek a különböző strukturális alapok tevékenységeinek egymás között, valamint az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök műveleteivel való összehangolása tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról.

A forrásfelhasználás hatékonyságának javítását biztosítani hivatott egységes alapelveket is kialakították. Ezek:

- *a programozás elve*: alkalmazása szakítást jelentett a korábbi projektközpontú finanszírozási rendszerrel, helyettük többéves, az összeurópai célkitűzésekkel és prioritásokkal összhangban álló programok megvalósítása folytonosságon alapuló finanszírozással;
- *a koncentráció elve*: 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;
- *az addicionalitás elve*: a közös célokra a közösségi költségvetésből származó pénzeszközök mellett a tagállamoknak is költeniük kell. A társfinanszírozási kötelezettségnek köszönhetően továbbá a kohéziós politika forrásai kiegészítő jellegűek;
- *decentralizáció*: az Európai Bizottság a tagállamok ezres nagyságrendű projektjeinek felügyelete helyett már csak tagállami szintű stratégiákkal, illetve ágazati/területi operatív programokkal foglalkozott, ezek alapján a tagállami hatóságok menedzselték a programok végrehajtását;
- *a partnerség elve*: ez alapján a tagállamok kormányai mellett a területi szereplőket is bevonták 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 érdekképviselő szervezetek is.

1988-ban öt kiemelt célkitűzésben állapodtak meg, amelyeket különböző alapokból finanszíroztak. Az 1., 2. és 5b. célkitűzés kifejezetten regionális fókusszal rendelkezett, míg a 3., 4. és 5a. célkitűzés konkrét problémákra összpontosított függetlenül azok konkrét lokalizációjától. Más szóval a célkitűzések e második csoportja az egész unióra kiterjedt. Az 1. célkitűzés az 1989–1993-as programozási időszakra elkülönített strukturális alapok mintegy 70%-át emésztette fel.

Kialakították az első közös költségvetést (1989–1993) a többéves pénzügyi terv⁵³ és költségvetési prioritások bevezetésével. Összekapcsolták a szakpolitikai célokat és a megvalósítást

A Tanács 4254/88/EGK rendelete (1988. december 19.) a 2052/88/EGK rendeletnek az Európai Regionális Fejlesztési Alap tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról.

A Tanács 4255/88/EGK rendelete (1988. december 19.) a 2052/88/EGK rendeletnek az Európai Szociális Alap tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról.

A Tanács 4256/88/EGK rendelete (1988. december 19.) a 2052/88/EGK rendeletnek az EMOGA Orientációs Részlege tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról.

⁵³ Ez hosszú távú, stabil kereteket teremtett a stratégiai fontosságú feladatok véghezviteléhez. A nagypolitikai viták ugyanis a többéves költségvetési sarokszámok lefektetése során zajlottak le, ami nagymértékben csökkentette az éves költségvetési vitát, és egyszerűsítette annak elfogadását. Nyikos (2017a): i. m.; Nyikos Györgyi – Erdei-Dreschner Katalin: A 2021–2027 programozási időszak EU forrásai és a lehetséges magyar allokáció. *Európai Tükör*, 23. (2020), 3. 5–26.

előmozdító forrásokat, azaz a strukturális alapokat.⁵⁴ Közös szabályok biztosították a források megfelelő felhasználását, amelyekben megjelentek a támogatások felhasználásával összefüggő programozási, ellenőrzési, monitoring- és értékelési, jelentéstételi előírások, valamint a nyilvánosságra vonatkozó előírások egyaránt.

A támogatandó térségek területi lehatárolása az EU statisztikai területi egységeinek közös osztályozási rendszere (NUTS⁵⁵) alapján a NUTS 2 regionális szinten történt meg.

3. táblázat: Az NUTS-szint közigazgatási egységei átlagos méretének népesség-küszöbértékei⁵⁶

Szint	Legalább	Legfeljebb
NUTS 1	3 000 000	7 000 000
NUTS 2	800 000	3 000 000
NUTS 3	150 000	800 000

Forrás: Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról

Az 1989–1993-as programozási időszakra öt, prioritást élvező célkitűzést határoztak meg a koncentráció elősegítésére.⁵⁷

⁵⁴ Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA): a termelő beruházások, infrastrukturális fejlesztések és a kisvállalkozások támogatására.

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

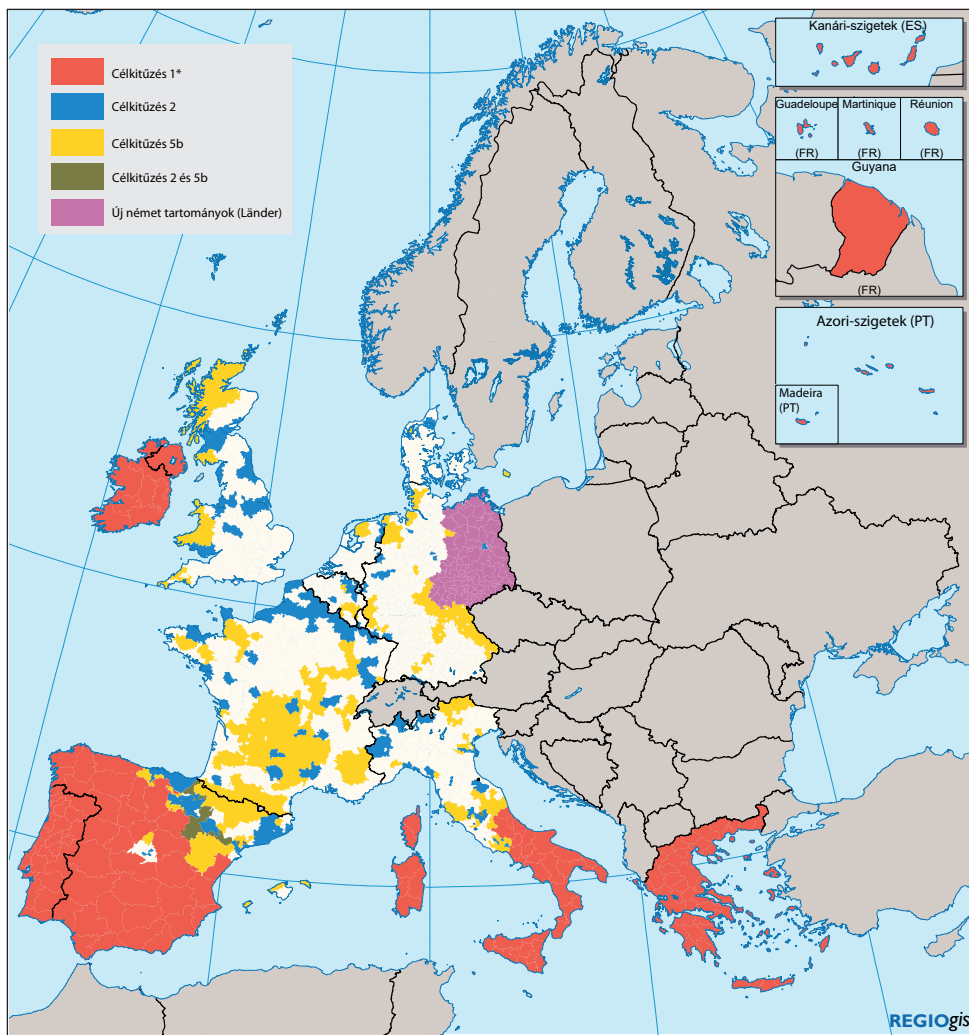
Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) orientációs része: a vidékfejlesztési tevékenységeket finanszírozta.

⁵⁵ A *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* az Európai Unió földrajzi alapú kódolási rendszere. A rendszer statisztikai célból, az országok adminisztratív egységeinek azonosítása miatt jött létre 1988-ban, így az eltérő fejlettségű területeket területi szinten lehetett elemezni, majd támogatni. A rendszer elemszámának növekedése, illetve a határok visszaélésre is lehetőséget adó módosításai miatt az 1059/2003/EK rendelet egységesítette a szinteket, keretszámokat határozva meg az adott adminisztratív szint lakosság számára, egyúttal részletes eljárási szabályokat írt elő a beosztás meghatározásához és esetleges módosításához.

⁵⁶ Ez azt jelenti, hogy a tagállamban kialakított közigazgatási (és abból összevonással képzett) területi szintek lakónépessége számtani átlagának kell a megadott határértékek között lennie. Azonban további követelmény a közigazgatási (vagy abból képzett) egység ismérése is.

⁵⁷ 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.



6. ábra: Strukturális Alapok 1989–1993: jogosultsági célterületek

Forrás: Európai Bizottság. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/

A maastrichti szerződés az Európai Unió céljai között megerősítette a régiók fejlettségi szintjei közötti különbségek csökkentését, a gazdasági és társadalmi kohéziót,⁵⁸ és lényegesen kiszélesedett az uniós szinten koordinált szakpolitikák köre. Létrejött a Kohéziós Alap (KA) a többi alaptól eltérő jogosultsági szabállyal. Míg a többi alapnál a NUTS 2 szintet jelentő *régiós fejlettség* (egy főre jutó GDP az EU átlagához viszonyítva) képezi a jogosultsági rendszer alapját, addig

⁵⁸ Nevesített konkrét célokat: eltérő adottságú régiók fejlettségbeli különbségeinek csökkentése, transz-európai hálózatok kiépítése és fejlesztése, a környezet minőségének megőrzése, javítása, természeti erőforrások racionális és körültekintő felhasználása, minőségi oktatás és képzés.

a KA esetében *GNP-átlag 90%-át el nem érő országok*⁵⁹ jogosultak a forrásaira. A maastrichti kritériumok – különösen a prudens fiskális politikai mutatók⁶⁰ – teljesítésének 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, hogy ha a tagállam nem teljesíti a költségvetési szabályokat, akkor felfüggeszthető a KA-finanszírozás.⁶¹ A jelenlegi nagyprojektek elődjeként a Kohéziós Alap legalább 10 millió ECU (*European Currency Unit*) 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.⁶²

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,⁶³ ugyanis Svédország és Finnország ritkán lakott régióinak jogosulttá tétele nélkül e nettó befizető országok nemigen részesültek volna a kohéziós politika támogatásaiból. Ismét új rendeletcsomag készült a programidőszak kohéziós forrásainak felhasználási szabályairól.⁶⁴

⁵⁹ Ekkor Írország, Görögország, Spanyolország, Portugália.

⁶⁰ A költségvetési hiánynya és az államadósságra vonatkozó előírások.

⁶¹ Martina Eckardt – Zoltán Tibor Pállinger: *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU?* Baden-Baden, Nomos, 2013.

⁶² A régió és a 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.

⁶³ 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 halászati 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).

⁶⁴ Keretrendelet: a Tanács 1993. július 20-i 2081/93/EGK rendelete a strukturális alapok feladatairól és hatékonyságáról, valamint tevékenységeiknek egymás között, továbbá az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök műveleteivel való összehangolásáról szóló 2052/88/EGK rendelet módosításáról. Koordinációs rendelet: a Tanács 1993. július 20-i 2082/93/EGK rendelete a 2052/88/EGK rendeletnek a különböző strukturális alapok tevékenységeinek egymás között, valamint az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök műveleteivel való összehangolása tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 4253/88/EGK rendelet módosításáról.

ERFA-rendelet: a Tanács 2083/93/EGK rendelete (1993. július 20.) a 2052/88/EGK rendeletnek az Európai Regionális Fejlesztési Alap tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 4254/88/EGK rendelet módosításáról.



7. ábra: Strukturális Alapok 1994–1999: jogosultsági célterületek

Forrás: Európai Bizottság. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/

1997 júliusában terjesztette elő az Európai Bizottság az Agenda 2000 elnevezésű stratégiai dokumentumot, amely az unió jövőképét és az esedékes bővítés kihívásait fogalmazta meg.

ESZA-rendelet: a Tanács 2084/93/EGK rendelete (1993. július 20.) a 2052/88/EGK rendeletnek az Európai Szociális Alap tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 4255/88/EGK rendelet módosításáról.

EMOGA (orientációs) rendelet: a Tanács 2085/93/EGK rendelete (1993. július 20.) a 2052/88/EGK rendeletnek az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) Orientációs Részlege tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 4256/88/EGK rendelet módosításáról.

HOPE-rendelet: a Tanács 2080/93/EGK rendelete (1993. július 20.) a 2052/88/EGK rendeletnek a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról.

A dokumentum jóváhagyása megerősítette a regionális politika alapelveit, míg a támogatások nagyobb fokú koncentrációja érdekében a politika célkitűzéseit összevonták három célkitűzéssé.⁶⁵ A szabályrendszert ismét jogszabálycsomag formájában fogadták el.⁶⁶

1999 márciusában a berlini Európai Tanács ülésén elfogadták az új pénzügyi perspektívát, amelynek részeként meghatározták a kohéziós politika tagállami forrásainak jogosultsági rendszerét,⁶⁷ egyben maximálták az uniós tagállamok számára juttatott maximális allokációt azzal, hogy a felső határt a tagállami GDP 4%-ában (*capping*) rögzítették. 2004-ben az EU tíz új taggal 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-től 2006-ig tartó időszakra.

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

Baun és Marek⁶⁸ szerint „a 2006 júliusában elfogadott szabályozási csomag a kohéziós politika legradikálisabb reformját jelentette 1988 óta”.⁶⁹ Két tényező magyarázta ezeket a jelentős változásokat: a kohéziós politikának az EU keleti bővítéséhez való igazítása, valamint annak szükségessége, hogy ez a politika az új lisszaboni menetrendben meghatározott célokra összpontosítson. A gazdasági és társadalmi kohézióról szóló harmadik jelentésében a Bizottság azt állította, hogy a bővítés „a gazdasági fejlettségbeli különbségek növekedéséhez, az egyenlőtlenségek problémájának földrajzi eltolódásához kelet felé és a foglalkoztatási helyzet nehezebbé válásához vezet: a társadalmi-gazdasági különbségek megduplázódnak, és az uniós átlagos [egy főre jutó] GDP-je 12,5 százalékkal csökken”.⁷⁰ Ez a perspektíva növekvő aggodalmat keltett a tagállamok körében, amelyek attól tartottak, hogy az erőforrások a leggazdagabb tagállamoktól az újakhoz kerülnek. Politikai szempontból az új helyzet két nagy koalíció köré polarizálta

⁶⁵ 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%-ának.
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: az oktatási, képzési, foglalkoztatási rendszerek modernizációjának támogatása.

⁶⁶ A Tanács 1260/1999/EK rendelete (1999. június 21.) a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 1783/1999/EK rendelete (1999. július 12.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról.

Az Európai Parlament és a Tanács 1784/1999/EK rendelete (1999. július 12.) az Európai Szociális Alapról.

A Tanács 1263/1999/EK rendelete (1999. június 21.) a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközlőről.

A Tanács 1257/1999/EK rendelete (1999. május 17.) az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapról (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről.

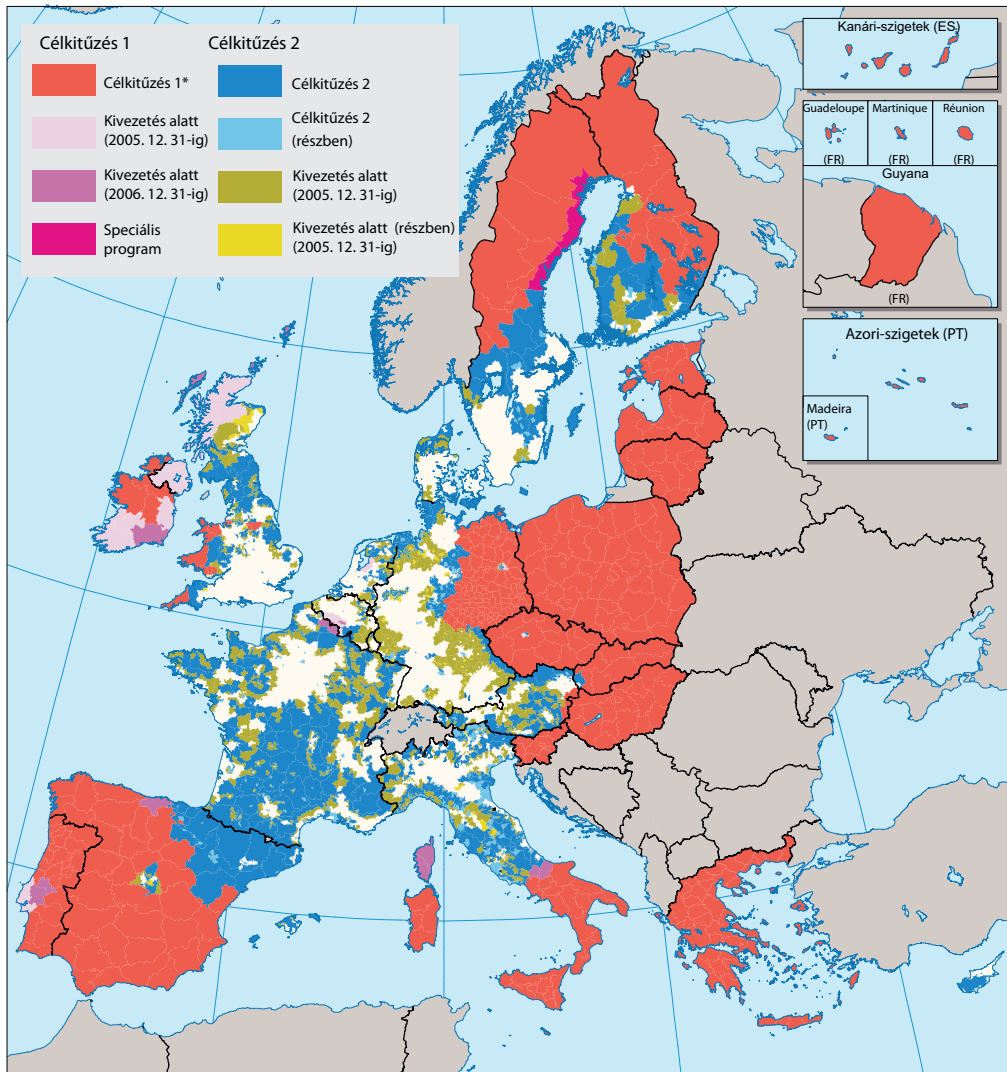
⁶⁷ Berliini súlyok: $Z = [(EU\text{-átlag } GDP/fő - régió \text{ GDP}/fő) \times régió \text{ népessége} \times 0,05] + (régió \text{ munkanélküliségi rátája} - konvergencia \text{ régiók átlagos munkanélküliségi rátája}) \times aktív \text{ népesség}]$.

⁶⁸ Baun–Marek (2014): i. m.

⁶⁹ Gian Paolo Manzella – Carlos Mendez: *The Turning Points of EU Cohesion Policy*. Report Working Paper, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 2009.

⁷⁰ Commission of the European Communities: *Third Report on Economic and Social Cohesion: A New Partnership for Cohesion Convergence Competitiveness Cooperation*. 2004. február xxv.

a vitát: az egyik oldalon a kohéziós politikára fordított nagyobb összegű kiadásokat támogató tagállamok, a másikon a gazdagabb államok álltak, amelyek ellenezték az uniós költségvetéshez való hozzájárulásuk jelentős növelését.



8. ábra: Strukturális Alapok 2000–2006: jogosultsági célterületek

Forrás: Európai Bizottság. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/

Az úgynevezett liszaboni stratégia volt a reformot befolyásoló második tényező. Az Európai Tanács 2000 márciusában ambiciózus reformprogramot indított annak érdekében, hogy az EU 2010-re „a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon, amely képes a fenntartható gazdasági növekedésre, több és jobb munkahelyet és nagyobb társadalmi

kohéziót biztosít”.⁷¹ E cél elérése érdekében a közösségi szintű intézkedéseknek olyan kulcsfontosságú intézkedésekre és területekre kell összpontosítaniuk, mint az európai tudás és innováció támogatása; az állami támogatási politika reformja; jobb szabályozás; a szolgáltatások belső piacának fejlesztése; a nemzetközi kereskedelmi tárgyalások dohai fordulójának lezárása; a mobilitás akadályainak felszámolása; a gazdasági migrációval kapcsolatos közös megközelítés kidolgozása; a gazdasági szerkezetátalakítás társadalmi következményeinek kezelése. Bár a lisszaboni stratégia nehezen volt megvalósítható, és számos korlátot jelentett, hozzájárult a kohéziós politika mélyreható átalakításához. A vonatkozó végrehajtási rendeletek⁷² a Bizottság és a nemzeti kormányok között a 2007–2013-as időszakra vonatkozó új pénzügyi terv elfogadásáról folytatott hosszas alkufolyamatot megszenvedték. A 2004 őszen kezdődött viták után az EU új költségvetéséről csak az Európai Tanács 2005. decemberi ülésén született politikai megállapodás, és a kohéziós politika számára rendelkezésre bocsátott összegről csak 2006 áprilisában született döntés, amikor egy intézményközi megállapodás keretében az EU úgy döntött, hogy a teljes uniós költségvetés 35,7%-át, azaz 308 milliárd eurót (2004-es árakon) a kohéziós politikának juttat. Abszolút értékben ez az összeg növekedést jelentett a korábbiakhoz képest, az EU GDP-jének százalékában kifejezve azonban csökkenést jelentett az előző időszakhoz képest.

2007-től három új (vagy felülvizsgált) célkitűzés határozta meg a kohéziós politikát: konvergencia; regionális versenyképesség és foglalkoztatás; valamint európai területi együttműködés.⁷³

⁷¹ Európai Tanács 2000.

⁷² A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

A Bizottság 1828/2006/EK rendelete (2006. december 8.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet és az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az európai területi együttműködési csoportosulásról (EGTC).

A Tanács 1084/2006/EK rendelete (2006. július 11.) a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

A Tanács 1085/2006/EK rendelete (2006. július 17.) az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról.

⁷³ 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.

Egyidejűleg ismét átalakult a politikát támogató alapok rendszere is.⁷⁴ 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.⁷⁵

Az európai területi együttműködés új célkitűzése a helyi és regionális hatóságok közös kezdeményezései révén támogatta a határokon átnyúló együttműködést, ugyanakkor elősegítette a transznacionális és interregionális együttműködést és a legjobb gyakorlatok cseréjét. Konkrétan ez a célkitűzés a közös megoldások előmozdítását célozta olyan területeken, mint a város-, vidék- és partvidékfejlesztés, a gazdasági kapcsolatok fejlesztése, valamint a kis- és középvállalkozások (kkv-k) létrehozása. Az együttműködés középpontjában a kutatás, a fejlesztés, a tudásalapú társadalom, a kockázatmegelőzés és az integrált vízgazdálkodás állt. E célkitűzés támogatására három programot hoztak létre: Interact, amely az együttműködő programirányításban részt vevő szervezeteket ösztönözte; Urbact, amely egy tematikus városhálózat volt; és ESPON, a területrendezés megfigyelőhálózata. A támogathatósági kritériumok a fő célkitűzéseknek és a javasolt projektek céljainak megfelelően változtak: a határokon átnyúló együttműködés esetében a NUTS 3 szintű régiók voltak jogosultak, valamennyi szárazföldi belső határ mentén és néhány külső határ mentén, a legfeljebb 150 km távolságban lévő tengeri határok mentén; a transznacionális együttműködés esetében valamennyi régió jogosult volt, de a Bizottság által meghatározott 13 együttműködési övezet keretében; a régiók közötti együttműködés, valamint a hálózatok létrehozása és a tapasztalatcsere esetében nem egyedi támogathatósági kritériumokat állapítottak meg.

Az új kohéziós politika szorosabban kapcsolódott más uniós politikákhoz, például a közös agrárpolitikához (KAP-hoz) és a közös halászati politikához. Ezenkívül a nem uniós országokkal való együttműködés már nem volt része a kohéziós politikának, mivel két új kezdeményezést, az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszközt (ENPI) és az Előcsatlakozási Támogatási Eszközt (IPA) állították fel ezekre a területekre. Végül három új eszközt vezettek be annak érdekében, hogy a régiók és a tagállamok hatékonyabban gazdálkodhassanak pénzeszközeikkel, és jól használhassák fel az EBB és más pénzügyi intézmények által nyújtott pénzügyi forrásokat:

- JASPERS (Joint Assistance to Support Projects in European Regions – Közös támogatás a projektek támogatására az európai régiókban), amelynek célja az Európai Bizottság, az EBB és az ERFA közötti együttműködés támogatása a szakértelem egyesítése, valamint a tagállamok és régiók támogatása a nagyprojektek előkészítésében;
- JEREMIE (Joint European Resources for Micro and Medium Enterprises – Közös európai források a mikro- és középvállalkozások számára), amelyet a Bizottság, az EBB és az Európai Beruházási Alap támogat annak érdekében, hogy a mikro-, kis- és középvállalkozások jobban hozzáférjenek az uniós forrásokhoz;

⁷⁴ A közös agrárpolitika reformjának eredményeként az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapot 2007. január 1-jétől az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap váltotta fel, amely a Halászati Alappal együtt kikerült a kohéziós politika keretei közül.

⁷⁵ Nyikos (2017a): i. m.

- JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – Közös európai támogatás a városi területek fenntartható beruházásaihoz), amely a Bizottság, az EBB és az Európa Tanács Fejlesztési Bankja által a városi területeken történő fenntartható beruházások terén tett erőfeszítéseket koordinálja.



9. ábra: Strukturális Alapok 2007–2013: jogosultsági célterületek

Forrás: Európai Bizottság. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/

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, 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 – együttdöntési – eljárás bevezetésével az Európai Parlament a kohéziós politika terén is a Tanáccsal egyenrangú jogalkotóvá vált.

A 2010-ben elfogadott Európa 2020⁷⁶ 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: 20–64 évesek körében a foglalkoztatottság aránya érje el a 75%-ot;
- kutatás-fejlesztés: GDP-jének 3%-át a kutatásba és a fejlesztésbe kell fektetni;
- éghajlatvédelem/energiagazdálkodás: az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását 20%-kal csökkenteni kell az 1990-es szinthez képest, a megújuló energiaforrások arányát 20%-ra kell növelni, az energiahatékonyságot 20%-kal kell javítani;
- oktatás: a korai iskolaelhagyók arányát 10% alá kell csökkenteni, a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40%-a 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.⁷⁷

Az Európa 2020 stratégia lett az alapja annak a megközelítésnek, hogy EU-forrást csak az EU stratégiai céljainak megvalósítása érdekében, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban⁷⁸ lehet felhasználni.

A kohéziós politika következő reformja tehát megint a változások jegyében zajlott; a lisszaboni szerződés 2007. decemberi jóváhagyása teremtette meg azt az új jogi keretet a 2014-es reformhoz. Az EUMSZ 174. cikke a kohéziós politikát az EU egyik fő eszközeként ismerte el, amelynek célja az EU „átfogó harmonikus fejlődésének” előmozdítása. Ezen túlmenően az EUMSZ 4. cikke a kohéziós politikát az unió és a tagállamok közötti megosztott hatáskörnek minősítette. Az EUMSZ 175. cikke a kohéziós politika területén a jogalkotási folyamatot a hagyományos „egyetértési eljárásról” az új „rendes jogalkotási eljárásra” változtatta, és az Európai Parlamentnek döntőbb szerepet biztosított.

⁷⁶ Európai Bizottság (2010. március 3.): i. m.

⁷⁷ Gyulai-Schmidt (2015): i. m. 296.

⁷⁸ 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.

A Bizottság új kohéziós politikai megközelítését 2010 novemberében mutatta be a gazdasági és társadalmi területi kohézióról szóló ötödik jelentésében.⁷⁹ Ebben a jelentésben a Bizottság felvázolta, hogy a kohéziós politika nemcsak a legszegényebb tagállamok, hanem az egész EU számára előnyös. Az új szabályozás⁸⁰ hangsúlyozta a növekedést és a munkahelyteremtést célzó beruházások és az európai területi együttműködés fontosságát, az új partnerségi szerződések előmozdítását, amelyekben a tagállamok meghatározzák az Európa 2020 stratégia céljainak elérése érdekében a kohéziós politika segítségével végrehajtandó intézkedéseket, és új megkülönböztetést javasoltak a régiók között: fejlettebb régiók, ahol az egy főre jutó GDP meghaladja az EU27 átlagának 90%-át; átmeneti régiók, ahol az egy főre jutó GDP az EU27 átlagának 75–90%-a között van; kevésbé fejlett régiók, ahol az egy főre jutó GDP az EU27 átlagának 75%-ánál alacsonyabb. Ezek a rendeletek megteremtették az úgynevezett Európai Strukturális és Beruházási Alapok (ESBA) keretrendszerét: az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, az Európai Szociális Alapot, a Kohéziós Alapot, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapot.

Az Európa 2020 céljainak 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 biztosítására, hogy az EU-források a magas szintű Európa 2020-célokat és a szerződésben rögzített kohéziós célokat szolgálják, a célok és a támogatásokból finanszírozott beruházások közötti kapcsolatot a *tematikus célok* rendszere teremti meg. A kohéziós szabályozás rögzíti, hogy mely alapok forrásai mely célok területén megvalósuló fejlesztések finanszírozásához használhatók. A 2014–2021-es időszakban az alábbi 11 tematikus célterületet rögzítették a szabályozásban.

⁷⁹ Commission of the European Communities: *Fifth Report on Economic and Social Territorial Cohesion*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010b.

⁸⁰ 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, valamint 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 1301/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és a foglalkoztatásba” célkitűzésre vonatkozó különös rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

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

Az Európai Parlament és a Tanács 1299/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapból az európai területi együttműködési célhoz nyújtott támogatásra vonatkozó különös rendelkezésekről.

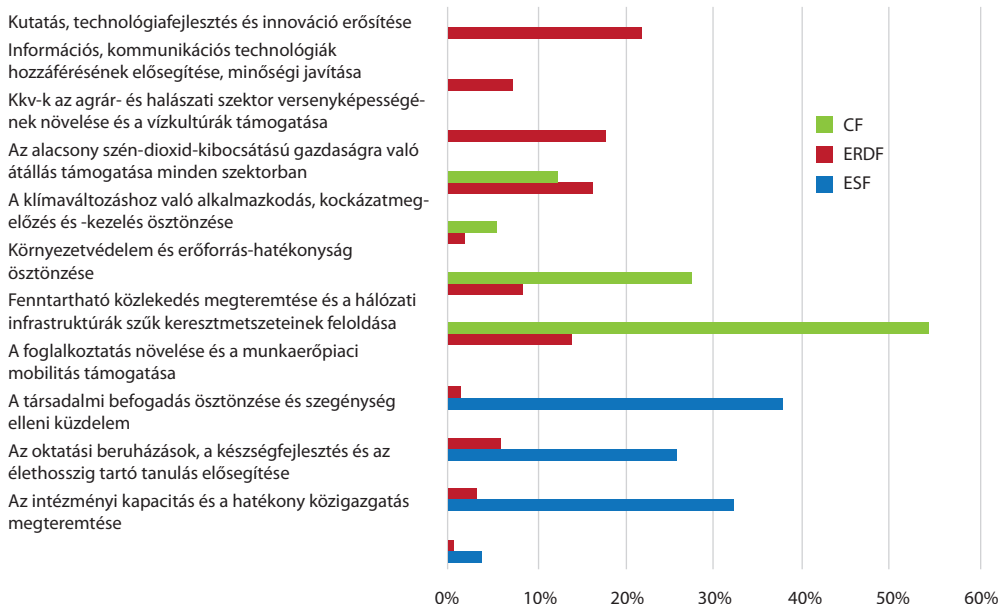
Az Európai Parlament és a Tanács 1302/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásról (EGTC) szóló 1082/2006/EK rendeletnek az ilyen csoportosulások létrehozásának és működésének pontosítása, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról.

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 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.

Tematikus célok

A 2014–2020 közötti időszakban az egyes alapok forrásainak koncentrációja (az alap teljes forrásának %-a)



10. ábra: Tematikus célok és források a kohéziós politikában (2014–2020)

Megjegyzés: hatályos szabályozás alapján Nyikos szerkesztése; Európai Bizottság

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., 297.

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

A kohéziós politika célkitűzési rendszere és jogosultsági szabályai rögzítik a feltételeket, amelyek mentén a tagállam forrásokban részesül,⁸¹ egyben rögzítik a keretek felhasználására, lehívására vonatkozó szabályokat. A *Befektetés a növekedésbe és a munkahelyekbe* célkitűzés esetében – ahol a kohéziós források nagy részét felhasználják – a rendszer úgynevezett régiókatéteóriákon alapul: a régiók besorolása⁸² a „kevésbé fejlett régió”, az „átmeneti régió” vagy a „fejlettebb régió”.

⁸¹ Kiszámítása a CPR VII. mellékletében megadott módszerekkel összhangban.

⁸² A CPR 90. cikk (2) bekezdésének megfelelő.

4. 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, 2017b. 48.

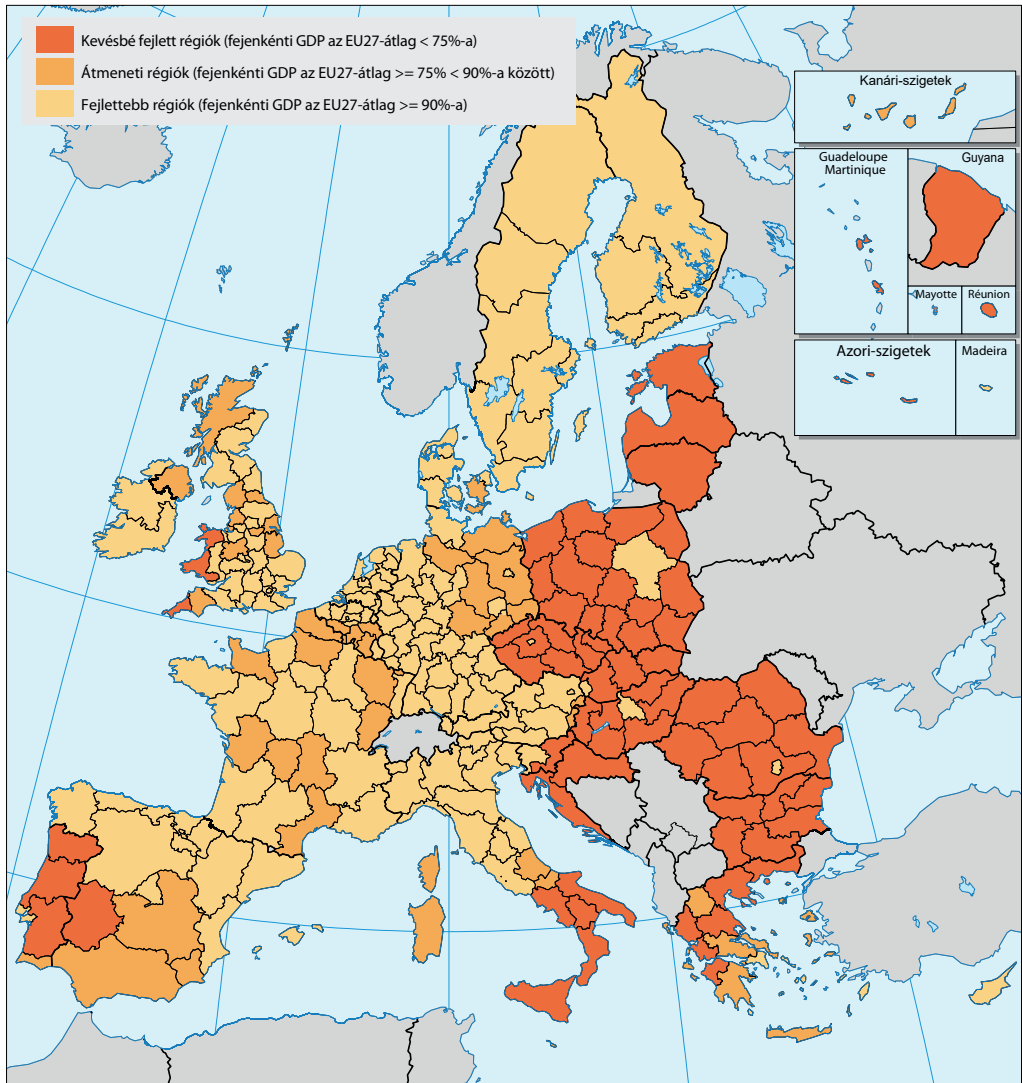
A régiók kategóriája az alapja a *közösségi hozzájárulás arányának* is, amely az 50% és 85% közötti sávban mozog, azaz míg a fejlettebb régiók esetében 50–50% az EU és a nemzeti finanszírozás aránya, addig a kevésbé fejlett régióknál a 85%-os EU-forrás mellé 15% nemzeti társfinanszírozás szükséges. A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

- a teljes prioritási tengely megvalósítása *pénzügyi eszközök*⁸³ 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.

Összefoglalva elmondható, hogy a 2014–2020-as programozási időszakra a kohéziós politika működési elvei lényegében változatlanok maradtak, de eredményorientáltabbak lettek. Konkrétabban a koncentráció három szempontot érint: a források területi koncentrációja (a 2014–2020-as időszakra vonatkozó strukturális alapokból származó források 70%-a a legszegényebb régiókra és országokra összpontosul); az erőfeszítések koncentrációja (négy tematikus célkitűzés – kutatás és innováció, információs és kommunikációs technológia, kkv-k versenyképessége, alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérés – veszi fel a források nagy részét); és a kiadások koncentrációja (minden programozási időszak elején minden programhoz éves finanszírozást rendelnek; az N+3 szabály szerint ezeket a forrásokat a kiutalást követő harmadik év végéig el kell költeni). Ezenkívül új feltételrendszeri intézkedéseket vezettek be az eredményorientáltság hangsúlyozására. Létrehoztak egy úgynevezett előzetes feltételrendszert, amely számos olyan keretfeltételt vezet be, amelyeknek a pénzeszközök kifizetése előtt vagy legalábbis a programozási időszak első felében teljesülniük kell annak biztosítása érdekében, hogy a beruházások a leghatékonyabb módon valósulhassanak meg, és hogy a kiválasztott tematikus célkitűzések és beruházási prioritások megfelelően megvalósuljanak. A célkitűzések megvalósítása felé tett előrehaladást szorosan nyomon követik és mérik a teljesítménykeret részeként elfogadott mérőföldkövekhez

⁸³ „Pénzügyi eszközök”: a költségvetésből nyújtott olyan uniós pénzügyi támogatási intézkedés, amelynek célja, hogy egy vagy több konkrét uniós szakpolitikai célkitűzést szolgáljon, amely tulajdonviszonyt, illetve részben tulajdonviszonyt megtestesítő befektetések, kölcsönök vagy biztosítékok, vagy más kockázatmegosztó eszközök formáját öltheti, és adott esetben a pénzügyi támogatás egyéb formáival vagy megosztott irányítás alá tartozó forrásokkal, vagy az Európai Fejlesztési Alapból (EFA) származó forrásokkal kombinálhatók. Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendelete (2018. július 18.).

viszonyítva. A makrogazdasági feltételek célja továbbá annak biztosítása, hogy az alapok hatékonyságát ne ássák alá a nem megfelelő makrogazdasági politikák. Végül, de nem utolsósorban, minden tagállamnak új partnerségi megállapodást kell kötnie a Bizottsággal, amely felvázolja az ország stratégiáját, és javaslatot tesz a programok listájára.



11. ábra: Strukturális Alapok (ERFA és ESZA) jogosultság (2014–2020)

Forrás: European Commission: *European Structural and Investment Funds 2014–2020: Official Texts and Commentaries* (2015. november)

A kohéziós politika fejlődésének következő lépéseként az Európai Bizottság 2018 májusában jelentette meg a 2021–2027-es programozási időszakra vonatkozó kohéziós politikai szabályozási javaslatait,⁸⁴ amelyeket aztán jóval később, hosszas vita után 2021 június 24-én tettek közzé (a szabályozás részletes bemutatását lásd a következő fejezetekben).⁸⁵

1.4. Az EU többéves pénzügyi kerete és a 2021–2027-es programidőszak fő kiadási területei

1.4.1. A többéves pénzügyi keret fogalma és fejlődése

Az EU 1988 óta készít hosszú távú költségvetést, más néven többéves pénzügyi keretet. A többéves pénzügyi keret általában öt-hét éves időszakot fed le. A többéves pénzügyi keretről szóló rendelet kiadási plafonokat állapít meg a kiadások széles kategóriáira, amelyeket fejezeteknek neveznek, és az EU éves költségvetései nem léphetik túl a többéves pénzügyi keretben meghatározott felső korlátokat. Az MFF-rendelet elfogadására különleges jogalkotási eljárás keretében kerül sor,⁸⁶ ahol a Tanácson belüli megállapodáshoz *egyhangú egyetértés* szükséges, és a jogalkotási folyamat lezárásához szükség van az *Európai Parlament egyetértésére*⁸⁷ is.

A többéves pénzügyi keret alapvető struktúrája nem változik az egyes programozási időszakok tekintetében, változatlanok azonban nem nevezhetők, hiszen részben az elnevezések, részben az egyes sorokhoz tartozó programok módosulnak, azonban a fő kiadási területek megtalálhatók az egymást követő programozási időszak többéves pénzügyi kereteiben.

⁸⁴ Common Provisions – Proposal for a Regulation COM(2018) 375 and Annexes; ERDF and Cohesion Funds – Proposal for a Regulation COM(2018) 372 and Annexes; Specific Provisions for Territorial Cooperation – Proposal for a Regulation COM(2018) 374.

⁸⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1057 rendelete (2021. június 24.) az Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+) létrehozásáról és az 1296/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1058 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1059 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alap és külső finanszírozási eszközök által támogatott európai területi együttműködési célkitűzésre (Interreg) vonatkozó egyedi rendelkezésekről.

⁸⁶ EUMSZ 312. cikk, különleges jogalkotási eljárás.

⁸⁷ Az Európai Parlament jóváhagyhatja vagy elutasíthatja a Tanács álláspontját, de nem módosíthatja azt.

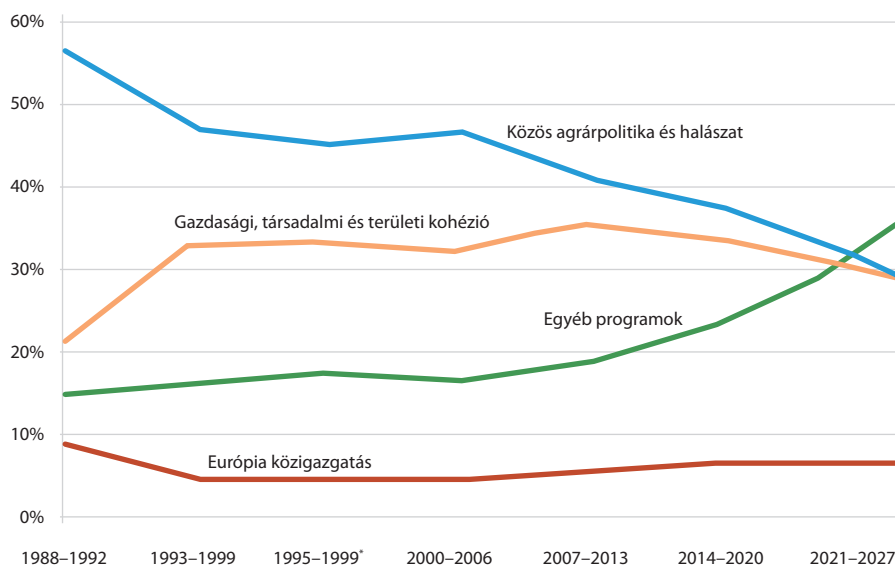
5. táblázat: A programidőszakok MFF-szerkezetének összehasonlítása

	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Közvetlen források	1. Fenntartható növekedés 1a. Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért	1. Intelligens és inkluzív növekedés 1a. Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért	1. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság
Kohéziós politika	1b. Kohézió a növekedésért és a foglalkoztatásért	1b. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	2. Kohézió és értékek 2a. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió 2b. Befektetés a versenyképességbe, az emberekbe és az értékekbe
Közös agrárpolitika	2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése ebből: piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések	Fenntartható növekedés: természeti erőforrások ebből: a piaccal kapcsolatos kiadások és közvetlen kifizetések	3. Természeti erőforrások és környezet ebből: a piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések
Belső és külső biztonság	3. Uniós polgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése 3a. Szabadság, biztonság és a jog érvényesülése 3b. Uniós polgárság	3. Biztonság és uniós polgárság	4. Migráció és határigazgatás 5. Reziliencia, biztonság és védelem
Nemzetközi politika	4. Az EU mint globális szereplő	4. Globális Európa	6. Szomszédság és a világ
Adminisztráció		5. Igazgatás	7. Európai közigazgatás

Forrás: Nyikos szerkesztése

Sajátossága még a működésnek, hogy az egész költségvetési végrehajtást a pénzügyi rendelet szabályozza horizontálisan, azonban az egyes sorokhoz rendelt források felhasználási szabályait (jogosultsági feltételek, tematikus célterületek, végrehajtási intézményrendszer, végrehajtási feladatok és folyamatok stb.) ágazati, illetve alapspecifikus rendeletekben rögzítik.⁸⁸ A szabályozás specialitása, hogy a többéves pénzügyi keret adott során lévő forráshoz kapcsolódik a szabályozás; vagyis azokban az időszakokban, amikor átfedésben egyidejűleg használunk az előző és az azt követő pénzügyi keretből is forrásokat (lásd N+ szabály), akkor a „rég” pénzt a régi szabályok szerint, az „új” forrást pedig az új végrehajtási rendelkezések alapján kell felhasználni.

⁸⁸ Tünde Tátrai – Györgyi Nyikos: The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary. In Gian Luigi Albano – Keith F. Snider – Khi V. Thai: *Charting a Course in Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing*. Boca Raton (FL), PrAcademics Press, 2013. 29–54.



*Az 1995. évi bővítéssel kiigazítva

12. ábra: A fő szakpolitikai területek alakulása az uniós költségvetésben

Forrás: Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret*. COM(2018)321 végleges (2018. május 2a.) alapján Nyikos–Erdei-Derschner (2020): i. m.

A központi irányítású – az Európai Bizottság és ügynökségek, valamint az Európai Befektetési Bank (EBB) csoport által kezelt – versenyképességi programokat tartalmazó *Egységes piac, innováció és digitalizáció* fejezet számos programot tartalmaz. A Horizont Európa⁸⁹ az új európai kutatási program, az InvestEU új, teljesen integrált beruházási alap az EBB végrehajtásával, a megreformált Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz a transzeurópai közlekedési, digitális és energiahálózatok fejlesztését, míg az új Digitális Európa az európai társadalom és gazdaság digitális transzformációjának formálását és támogatását célozza. Egy új, célzott program az egységes piac zavartalan működését támogatja, és hozzájárul a tőkepiaci unió kialakításához.

⁸⁹ A Horizont Európa program működését két jogi aktus szabályozza: a keretprogram létrehozásáról és a részvételi szabályokról szóló rendelet és a keretprogram végrehajtását szolgáló specifikus programról szóló határozat. Előbbi az Európai Parlament és a Tanács az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően rendes jogalkotási eljárással, míg utóbbit a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében fogadja el.

1.4.2. A 2021–2027-es programidőszak fő kiadási területei

6. táblázat: A 2021–2027-es időszakra vonatkozó új többéves pénzügyi keret szerkezete

I. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság 1. Kutatás és innováció – Horizont Európa – Euratom kutatási és képzési program – Nemzetközi termonukleáris kísérleti reaktor (ITER) 2. Európai stratégiai beruházások – InvestEU Alap – Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz – Digitális Európa program (beleértve a kibertbiztonságot is) 3. Egységes piac – Egységes piac program (beleértve a következőket is: versenyképesség és kis- és középvállalkozások [COSME], élelmiszer-biztonság, statisztika, versenypolitika és igazgatási együttműködés) – Csalás elleni uniós program – Adóügyi együttműködés (FISCALIS) – Vámügyi együttműködés (VÁM) 4. Világűr – Európai űrprogram	IV. Migráció és határigazgatás 10. Migráció – Menekültügyi és Migrációs Alap 11. Határigazgatás – Integrált Határigazgatási Alap
II. Kohézió és értékek 5. Regionális fejlesztés és kohézió – Európai Regionális Fejlesztési Alap – Kohéziós Alap – Támogatás a ciprusi török közösségnek 6. Gazdasági és monetáris unió – Reformtámogató program, beleértve a reformok végrehajtását elősegítő eszközt és a konvergencia-támogató eszközt is – Az euró pénzhamisítás elleni védelme 7. Az emberekbe, a társadalmi kohézióba és az értékekbe való befektetés – Európai Szociális Alap+ (beleértve a migránsok integrációját és az egészségügyet is) – Erasmus+ – Európai Szolidaritási Testület – Jogérvényesülés, jogok és értékek – Kreatív Európa (beleértve a MEDIA-t is)	V. Biztonság és védelem 12. Biztonság – Belső Biztonsági Alap – Nukleáris létesítmények leszerelése (Litvánia) – Nukleáris biztonság és leszerelés (Bulgáriára és Szlovákiára vonatkozóan is) 13. Védelem – Európai Védelmi Alap – Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz – Katonai mobilitás 14. Válságelhárítás – Uniós polgári védelmi mechanizmus (rescEU)
III. Természeti erőforrások és környezet 8. Mezőgazdasági és tengerpolitika – Európai Mezőgazdasági Garanciaalap – Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap – Európai Tengerügyi és Halászati Alap 9. Környezet- és éghajlat-politika – Környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE)	VI. Szomszédság és a világ 15. Külső tevékenység* – Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (beleértve a migráció külső vonatkozásait is) – Humanitárius segítségnyújtás – Közös kül- és biztonságpolitika – Tengerentúli országok és területek (Grönlandot is beleértve) 16. Előcsatlakozási támogatás – Előcsatlakozási támogatás VII. Európai közigazgatás 17. Európai közigazgatás – Igazgatási kiadások, nyugdíjak és Európai Iskolák A többéves pénzügyi keret felső határain kívüli eszközök – Sürgősségisegély-tartalék – Az Európai Unió Szolidaritási Alapja – Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap – Rugalmassági Eszköz – Európai beruházásstabilizáló funkció

Megjegyzés: *Az Európai Békakeret a költségvetésen és a pénzügyi kereten kívüli eszköz

Forrás: Európai Bizottság (2018. május 2b.): i. m.

Jellemzője a területnek, hogy nincsenek rögzített „tagállami borítékok”, vagyis rögzített földrajzi jogosultsági feltételek, így a tagállami szereplők egymással versenyeznek a források megszerzéséért. Ezen sor vonatkozásában megjegyzendő, hogy a kiválósági kiválasztási rendszerben földrajzilag aránytalan a projektek aránya (az úgynevezett kohéziós országok arányaiban kevesebb finanszírozást szereznek itt), amelynek javítására a szektorális jogszabályokban várhatóan nem alakítanak ki pozitív diszkriminációt eredményező eszközöket.

A *Kohézió, reziliencia és értékek* fejezet teljes keretén belül a kohéziós politika forrásait a megállapodás 330,2 milliárd euróban határozná meg. A kohéziós politikai alapok tehát továbbra is lényeges támogatást nyújtanak a tagállamoknak és régióknak a gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségek csökkentése céljából. A források elosztásának elsődleges szempontja továbbra is a relatív egy főre eső bruttó hazai termék, azonban más tényezők is jelentőséggel bírnak a jogosultsági rendszerben, például a munkanélküliség (főként az ifjúsági munkanélküliség), az éghajlatváltozás, valamint a migránsok fogadása és integrációja, vagy az abszorpciók képessége. A kohéziós forrásokat változatlanul tagállami jogosultsági mechanizmussal (tagállami boríték) és megosztott végrehajtási rendszerben a Bizottság és tagállami hatóságok közös feladatellátásával használják fel.

A kultúra és az audiovizuális ágazat támogatására szolgál a Kreatív Európa program, a politikai és civil társadalmi szerepvállalást és a demokratikus részvétel lehetőségének biztosítását pedig az Igazságügyi program, illetve a Jogok és Értékek program támogatja.

A megreformált és modernizált közös agrárpolitika (KAP) a biztonságos, jó minőségű, megfizethető, tápláló és változatos élelmiszerekhez való hozzáférést és a teljes mértékben fenntartható mezőgazdasági ágazatra való áttérést, valamint a dinamikus vidéki térségek kialakítását szolgáló intézkedéseket támogatja. Az európai zöld megállapodás részeként megjelent Termőföldtől az asztalig és EU Biodiverzitás Stratégiák célkitűzéseinek elérése érdekében a Bizottság ajánlásokat fogalmaz meg a tagállamok számára 2020 végéig, amit figyelembe kell venni a tervezéskor. Ez a mechanizmus alapjaiban írja át a KAP eddigi működését; a KAP stratégiai terveinek előírása lényegében közös mederbe tereli az eddigi két pillér végrehajtását. A kifizetéseket csak a Bizottság által jóváhagyott KAP stratégiai terv megléte esetén teljesítheti a tagállam.

A menekültáramlások és a migráció kezelésének kihívásai kezelésére az új Integrált Határigazgatási Alap támogatást nyújt a tagállamoknak az unió közös külső határainak biztosításával kapcsolatos közös felelősség terén. A megerősített Menekültügyi és Migrációs Alap támogatást nyújt a nemzeti hatóságok munkájához, amelynek célja a menedékkérők és migránsok befogadásának biztosítása közvetlenül azt követően, hogy azok az EU területére érkeznek.

A biztonság mint uniós dimenzióval rendelkező kérdés határozott és összehangolt uniós kezelésére a megerősített Belső Biztonsági Alap, az Európai Védelmi Alap, valamint az Európai Unió Bűnüldözési Együttműködési Ügynökségének (Europol), a polgári védelmi mechanizmus (rescEU) és a sürgősségisegély-tartalék kibővítése szolgál.

Új megközelítés alapján a jelenlegi eszközök egyetlen átfogó Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszközben történő egyesítésével és az Európai Fejlesztési Alap integrációjával az előző pénzügyi ciklusban költségvetésen kívüli eszközként működő Európai Fejlesztési Alap integrálásra kerül az MFF-be. Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz a tagjelölt országoknak és a potenciális tagjelölt államoknak fog támogatást nyújtani a csatlakozási kritériumok teljesítéséhez. Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz és a Humanitárius Segítségnyújtási Eszköz biztosítja az EU mint nemzetközi szereplő feladatainak ellátását.

1.4.3. A tagállamok eltérő költségvetési érdekei a kohéziós politikában

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 érdekeikhez és az ott megfogalmazott álláspontjukhoz. A tagállamok a költségvetési vita során a politikai értékek mellett a gazdasági előnyök maximalizálására törekednek, ami mindig többszörösen 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. Általában hosszadalmas tárgyalásokra van szükség: a korábbi időszakokban a vonatkozó képlet alkalmazásán kívül további összegeket is juttattak a tagállamoknak. A végső elosztás politikai kompromisszum eredménye.

7. táblázat: Kohéziós politikai források 2021–2027 között tagállamonként (folyó áron, millió euró)

	ESZA+	ERFA	ETE	KA	Ebből átcsoportosítás a CEF-be	Átcsoportosítások*	CPR-javaslat, XXII. melléklet
Belgium	1 177	1 158	405	0	0	15	2 754
Bulgária	2 588	5 643	143	1 654	401	54	10 082
Csehország	2 737	10 524	314	6 444	1 563	100	20 116
Dánia	181	213	249	0	0	3	646
Németország	6 205	10 346	1 029	0	0	101	17 681
Észtország	492	1 651	51	1 075	261	16	3 285
Írország	579	450	190	0	0	7	1 226
Görögország	5 900	11 528	120	4 034	978	116	21 697
Spanyolország	12 084	25 377	639	0	0	221	38 325
Franciaország	7 194	9 654	1 106	0	0	102	18 058
Horvátország	2 145	5 776	219	1 695	411	53	9 888
Olaszország	15 011	27 411	788	0	0	252	43 463
Ciprus	207	434	24	319	77	4	989
Lettország	736	2 573	55	1 424	345	24	4 812
Litvánia	1 029	3 127	88	2 085	506	31	6 359
Luxemburg	21	21	30	0	0	0	73
Magyarország	4 806	11 624	272	3 437	833	109	20 248
Málta	91	345	14	219	53	3	673
Hollandia	552	673	392	0	0	9	1 625
Ausztria	510	695	229	0	0	8	1 442
Lengyelország	14 297	45 300	595	12 144	2 945	392	72 724
Portugália	7 579	11 578	142	4 436	1 076	127	23 862
Románia	8 385	17 323	392	4 499	1 091	168	30 766
Szlovénia	793	1 673	80	901	218	18	3 464
Szlovákia	2 481	8 345	235	2 173	527	71	13 305
Finnország	725	944	129	0	0	10	1 809
Svédország	946	1 121	333	0	0	13	2 413
Technikai segítségnyújtás*	349	737	29	153			

	ESZA+	ERFA	ETE	KA	Ebből átcsoportosítás a CEF-be	Átcsoportosítások*	CPR-javaslat, XXII. melléklet
Transznacionális együttműködés*	200						
Európai Városfejlesztési Kezdeményezés*		564					
Régióközi**			1 206				
Összesen	100 000	216 808	9 498	46 692	11 285	2 027	372 991

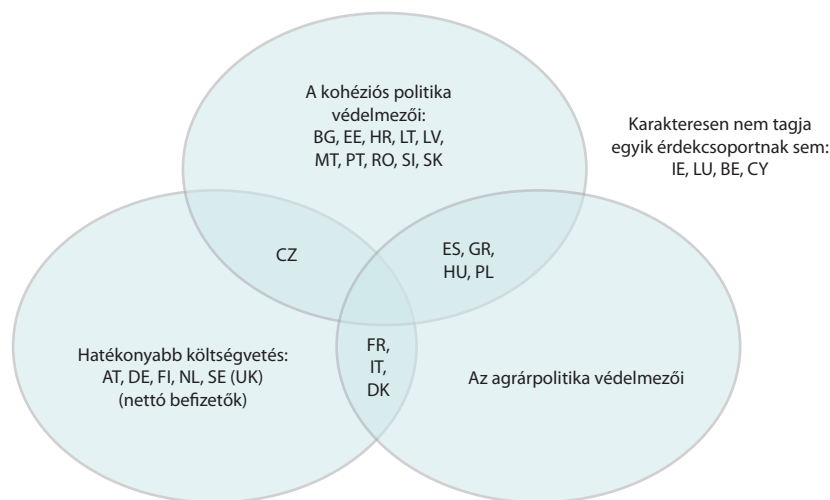
* Az átcsoportosítások a következők: technikai segítségnyújtás (az ERFA/ESZA+/KA/ETE támogatásának 0,35%-a), transznacionális együttműködés (az ESZA+ keretében) és az Európai Városfejlesztési Kezdeményezés (az ERFA keretében). Ezek a Bizottság által kezelt források, amelyek nem közvetlenül állnak a tagállamok rendelkezésére. A tagállamonkénti átcsoportosítások indikatív előirányzatait mutatjuk be, hogy ezeket egyeztetni lehessen a Bizottság CPR-javaslatával.

** Az ETE régióközi elemeit nem a tagállamok számára irányozzák elő.

Megjegyzés: a táblázat kerekítésből adódó eltéréseket tartalmaz. Fiche: az Európai Bizottság munkadokumentuma, amely a többéves pénzügyi keret egyes aspektusainak magyarázatára szolgál. Minden többéves pénzügyi kerethez készítenek számos ilyen dokumentumot. Néha közzéteszik őket (például a 2007–2013-as időszakra vonatkozó), máskor csak a tagállamok képviselőinek küldik meg ezeket.

Forrás: European Court of Auditors: *Multiannual Financial Framework 2021–2027*. Fiche no. 86.

A Bizottság most első alkalommal, a 2021–2027-es időszakot illetően szerepeltette az elosztási módszertan leírását a CPR- (*common provisions regulation*) javaslatban.⁹⁰ A javaslat az egyes tagállamoknak juttatott összegeket is tartalmazza.



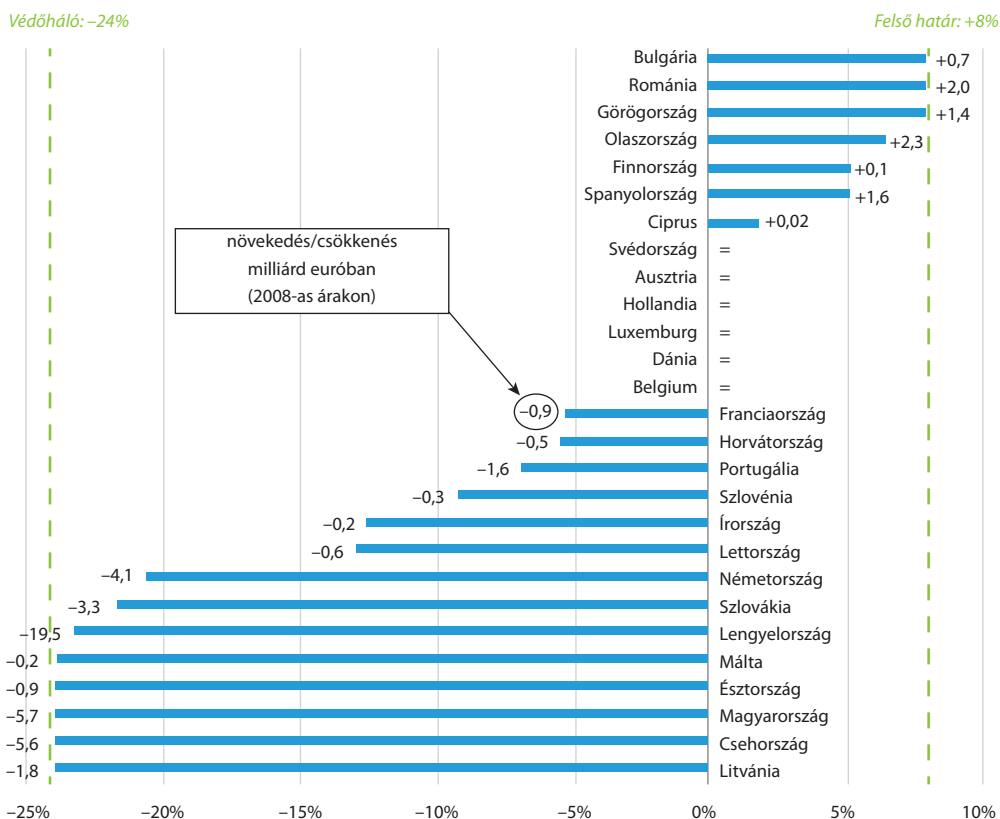
13. ábra: Tagállami érdekcsoportok a költségvetési vitákban

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

⁹⁰ A CPR-javaslat [COM(2018)375 végleges] XXII. melléklete.

A kohéziós politikai forrásokból leginkább részesülő tagállamok támogatják jobbra 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 garantálni azok hatékony és eredményes felhasználását, tehát minél erősebb szabályozást kialakítani ennek biztosítására.

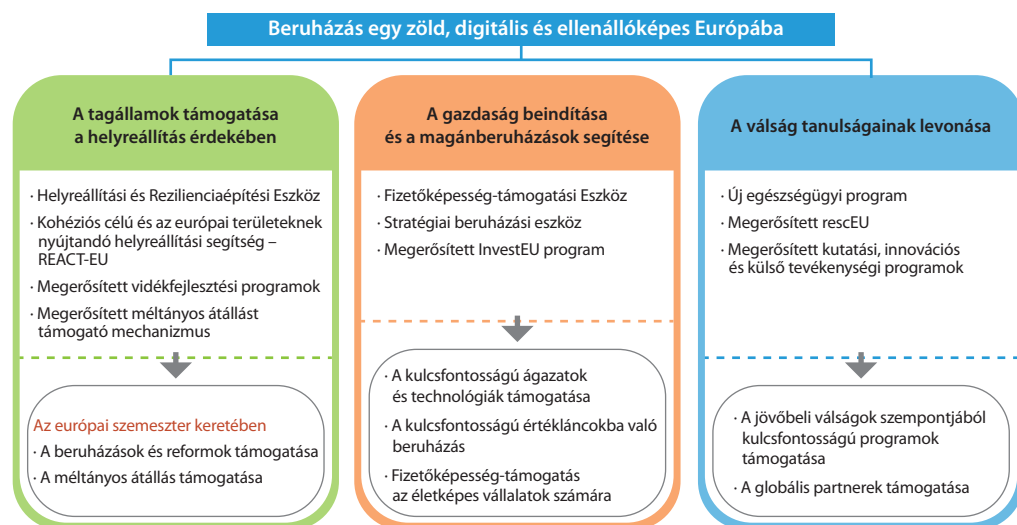
A 2021–2027-es időszakra javasolt elosztási mechanizmus a korábbi időszakokban használt modellt követi. Jóllehet a folyamat egyes részeibe beépítették az éghajlatváltozást és a migrációt, ez csak kevés hatással jár a végső allokáció összegére: a legjelentősebb tényező továbbra is a viszonylagos gazdagság, és a források 75%-a az előző időszakokhoz hasonlóan a kevésbé fejlett régiókhoz áramlik. A Bizottság átláthatóbbá tette a folyamatot a korábbi időszakokhoz képest. A CPR-javaslatban teljes részletességgel közzétette az általa javasolt módszertant az abból adódó juttatásokkal együtt.



14. ábra: A 2021–2027-es tagállami előirányzatok a 2014–2020-as időszakokkal összevetve (2018-as árakon)
Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján

1.4.4. A Következő Nemzedék EU (Next Generation EU) nevű helyreállítási eszköz uniós programjai

A Következő Nemzedék EU fő programja, a helyreállítási és ellenálló képességi eszköz (Recovery and Resilience Facility – RRF) a tartós fellendüléshez nélkülözhetetlen beruházások és reformok támogatását, a tagállamok gazdasági és társadalmi ellenálló képességének javítását, valamint a zöld és a digitális átmenet előmozdítását célozza.



15. ábra: A Következő Nemzedék EU Eszköz három pillére

Forrás: Európai Bizottság: *Uniói költségvetés. Az európai helyreállítási terv motorja* (2020. május 27.)

Az RRF felhasználásához a tagállamoknak az EU-szemeszter ajánlásaihoz igazított nemzeti beruházási és reformterveket kell benyújtaniuk és jóváhagyatniuk az Európai Bizottsággal, a támogatások pedig a politikák sikeres végrehajtásához kapcsolódnak. A vissza nem térítendő RRF-rész igénybevételéhez egy úgynevezett helyreállítási és ellenálló képességi tervet (Recovery and Resilience Plan) kell benyújtani a Nemzeti Reformprogram mellékleteként. Az RRF-ben részletesen le kell írni az elérni kívánt célokat, a szükséges finanszírozási igény mennyiségét és ütemezését, és ezeknek strukturális reformok és beruházások koherens kombinációján kell alapulniuk. Irányadók az országspecifikus ajánlások, emellett hangsúlyos zöld és/vagy digitális irányultság is kötelező. A felhasználásra vonatkozó időkeretet szűkítették a jogszabály tárgyalási folyamatának végére, azaz négy év helyett csak három év áll rendelkezésre a jogi kötelezettségvállalások megtételére, a kifizetések teljesítésére pedig hatéves időkorlátot határoztak meg (a reformokat és beruházásokat legkésőbb 2026. augusztus 31-ig be kell fejezni). A költségek 2020. február 1-jétől számolhatók el.

A helyreállítási eszköz finanszírozása céljából felvett hitelek visszafizetésének 2058 végéig meg kell történnie. A kamattörlesztésre elkülönített forrásokból – amennyiben nem kerülnek teljes egészében felhasználásra – a tőketörlesztés már a 2021–2027 közötti költségvetési időszak futamideje alatt megkezdődhet.

A React-EU program kiegészítő rugalmas kohéziós politikai támogatás, ahol nemzeti társ-finanszírozás nem szükséges, és régiókategóriától függetlenül felhasználható. A költségek 2020. február 1-jétől számolhatók el. A 2014–2020 közötti időszak operatív programjaiba kell beépíteni önálló prioritásként.

Az Igazságos Átmenet Alap (JTF) eszköz elősegíti a tagállamok klímasemlegességre való átállásának felgyorsítását.

A 2021–2027 programozási időszak felsorolt EU-forrásainál tehát az irányítási és a döntéshozatali mechanizmusoknak három nagy csoportját különböztethetjük meg:

1. központi források, ahol az Európai Bizottság kezeli a forrást, és dönt a felhasználásáról (például a Horizon Europe, Invest EU, SSI, Digital EU, Health, LIFE források);
2. központi források, ahol az Európai Bizottság dönt, de „tagállami boríték” van (tehát a tagállami projektek versenyeznek az adott forrásmennyiség felhasználásáért – például az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz és az RRF forrásai);
3. osztott menedzsmentben végrehajtott források, ahol a tagállam és az Európai Bizottság dönt, és a tagállamnak a jogosultsági szabályok alapján jutó forrásokért a tagállami projektek kiválasztására kerül sor (például KAP és a Kohézió, illetve REACT EU és a JTF forrásai).

Jól látszik az is, hogy a 2021–2027-es programozási időszakban a jelenlegihez képest megnövekedett a forráselemek száma és volumene. A felhasználás tekintetében tovább erősödik a forrásoknak az EU hozzáadott értékeihez és stratégiai céljaihoz kötöttsége a különböző elosztási mechanizmusok kialakításánál egyértelműen a Bizottság meghatározó szerepének erősítésével. Új sajátossága a 2021–2027-es időszaknak, hogy míg a 2014–2020-as programozási időszakban az Európa 2020 stratégia rögzítette az elérendő célokat, addig a 2021–2027-es időszakban az európai gazdasági kormányzás keretében a Bizottság által előkészített ajánlások mutatják a fejlesztési irányokat és célokat a tagállamok számára.

1.5. A kohéziós politika fő sajátosságai és szabályai

1.5.1. A szabályozás sajátosságai és alapelvei

Az Európai Unió működéséről szóló szerződésen túl a kohéziós politikai joganyagot az általános rendelet, az alapspecifikus rendeletek, valamint felhatalmazáson alapuló jogi aktusok, végrehajtási aktusok, iránymutatások, közlemények és határozatok alkotják.

A szabályozás alapja az EU kohéziós alapjai szabályainak harmonizációját célzó közös rendelkezésekről szóló rendelet (CPR), amelyet kiegészítenek az alapspecifikus rendeletek. Programidőszakonként változik az általános rendelet hatálya alá tartozó alapok köre; a 2021–2027-es időszakra ismét változik ez a kör: kikerül az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, beillesztik viszont a Igazságos Átmenet Alapot, 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 alapra vonatkozó szabályokat egyesíti:

- Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA);
- Kohéziós Alap (KA);
- Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+);

- Európai Tengerügyi Halászati és Akvakultúra-alap (ETHAA);
- Igazságos Átmenet Alap (JTF);
- Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (MMIA);
- Belső Biztonsági Alap (BBA);
- Határigazgatási és Vízümpolitikai Eszköz (HAVE).

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

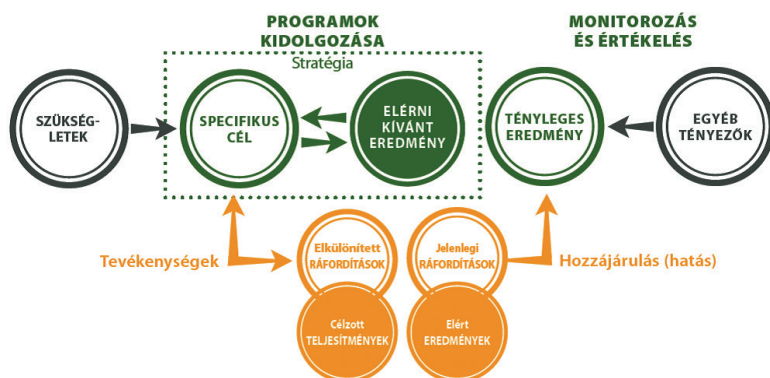
Az egyes alapok más-más fejlesztéseket és költségeket támogatnak, így jellemzően egyértelműen meghatározható, hogy mit miből lehet finanszírozni.

- *Európai Regionális Fejlesztési Alap*: minden tematikus célkitűzés finanszírozható belőle, forrásainak jelentős részéből azonban a következő területeket finanszírozza: K+F, kkv-k, karbonszegény gazdaság, közlekedési és energiaiinfrastruktúra, és jellemzően infrastruktúrát, termelőeszközöket és gépeket lehet vele finanszírozni.
- *Európai Szociális Alap*: kevesebb prioritásra összpontosít, jellemzően foglalkoztatás, oktatás, társadalmi befogadás, intézményi kapacitás, oktatási és képzési programok, rendezvények és szociális programok finanszírozhatók belőle.
- *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 célkitűzésekkel foglalkozik: a mezőgazdaság versenyképesebbé tétele; a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás, valamint éghajlat-politikai intézkedések szavatolása; a vidéki területek. Programidőszakonként eltérő, hogy az általános rendelet szabályozási körébe tartozik-e (például 2014–2020), vagy sem (például 2021–2027).
- *Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alap*: támogatja a fenntartható halászatot és akvakultúrát. Célja, hogy javítsa a tudományos adatok gyűjtését és a halászat ellenőrzési, valamint végrehajtási intézkedéseit. Ezenkívül a halászatból élő közösségeken belüli munkahelyteremtést és diverzifikálódást is támogatja, valamint ösztönzi az integrált tengerpolitika céljainak megvalósítását.
- *Igazságos Átmenet Alap*
- *Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (MMIA)*
- *Belső Biztonsági Alap (BBA)*
- *Határigazgatási és Vízümpolitikai Eszköz (HAVE)*

A kohéziós politika *beruházási politika* is, amikor olyan beruházásokat ösztönöz, amelyek bár társadalmi, gazdasági, szociális vagy területi szempontból fontosak, támogatás hiányában nem valósulnának meg. A szakpolitika szoros kapcsolatban van az európai gazdasági kormányzással és az európai stratégiai prioritásokkal; 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 értéket és a szilárd eredmények szükségességét, és szakít a jogosultsági szemléletmóddal.

A kohéziós politika az úgynevezett *beavatkozási logika* alapján finanszíroz fejlesztéseket, amelynek alapvető célja a beavatkozások eredményességének javítása. „A beavatkozási logika

a társadalmi igényekből a 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.⁹¹ A logikai lánc a *fejlesztési szükségletek* meghatározásával indul. A szükségletek felméréséből következnek a *célkitűzések*, amelyeknek *jól körülhatároltnak és konkrét jellegűnek* kell lenniük. 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.



16. ábra: Beavatkozási logika

Forrás: Európai Bizottság

A kohéziós politika integrált megközelítése és a *többszintű kormányzás* a szakpolitikák optimalizálásával hatékonyabb és hatásosabb beruházásokat és fejlesztéseket eredményez.⁹² Ez azonban csak partnerségben és az érdekelték együttműködésével valósítható meg. Intelligens és koordinált menedzsmentmegközelítéssel a projektek egymásra épülése és egymást erősítő hatása javítja a program végrehajtásának hatékonyságát, biztosítva a rendelkezésre álló források optimális (vagy ahhoz közelítő) felhasználását. Az általános rendeletben és az úgynevezett magatartási kódexben⁹³ jelennek meg a *partnerség elvének* gyakorlati alkalmazásához kötődő főbb elvárások; 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 tapasztalatok alapján a partnerségi elv tagállamonkénti megvalósítása is

⁹¹ Nyikos (2013a): i. m. 165–185.

⁹² Béres et al. (2019): i. m. 1–17.

⁹³ A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. január 7.) az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről.

jelentős eltéréseket mutat, amivel kapcsolatban a számos kihívás⁹⁴ 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.

1. szövegdoboz: Európai magatartási kódex⁹⁵

A 2014–2020 közötti időszakban létrehozták az európai magatartási kódexet, amely a partnerség és a többszintű kormányzás gyakorlásának elősegítését szolgálva leírja:

- az érintett partnerek bevonásának alapelveit – különös tekintettel a transzparencia teljesülésére – megkönnyítendő a partnereket leginkább megtestesítő, átfogó szervezetek meghatározását;
- a partnerséget a tagállamoknak formalizált módon és szoros együttműködés alapján kell működtetniük, a szabályok meghatározzák továbbá a kötelező jelleggel bevont partnerek típusait is, úgymint
 - a) illetékes városi és egyéb hatóságok;
 - b) gazdasági és szociális partnerek; valamint
 - c) a civil társadalmat képviselő érintett szervezetek, beleértve a környezetvédelmi partnereket, a nem kormányzati szervezeteket, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, a társadalmi befogadást, a nemek közötti egyenlőséget előmozdító szervezeteket;
- a *monitoringbizottságok tagságára* vonatkozó szabályokat és jó gyakorlatnak számító ügyrendi megfontolásokat;
- a partnerekkel való *együttműködés területeit és bevált megoldásokat* az előrehaladási jelentések elkészítésébe történő bevonásával, valamint a programok monitoringjával és értékelésével összefüggésben; minthogy a partnerek egyúttal érdekeltek, és kedvezményezettek is lehetnek, a potenciális összeférhetetlenség kezelésének szempontjait is részletezi a kódex;
- a partnerek *kapacitásépítésének támogatását* is, és bemutatja, hogy milyen területeken és témákban hoztak sikereket már a tagállamok – szakmai segítségnyújtási keretből is támogatott – intézmény- és szervezetfejlesztési projektjei;
- az Európai Bizottság szerepét a jó gyakorlatok terjesztésében;
- a partnerség értékelésének fő alapelveit és jó gyakorlatait.

A partnerségben való részvétel természetesen széles körű információhoz való hozzáféréssel jár, amelyek egy része – akár csak átmenetileg is – nem érhető el sem az érdekeltek szélesebb köre, sem a potenciális pályázók, sem a közvélemény számára. Ez szükségessé teszi, hogy a partnerek tiszteletben tartsák és teljesítsék az átláthatóságra, adatvédelemre, titoktartásra és összeférhetetlenségre vonatkozó előírásokat.

Forrás: Nyikos (2017a): i. m.

⁹⁴ A partnerségi elv kihívásai: (1) a tradíció hiánya – számos országban, különösen az EU12 körében a 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.

⁹⁵ A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. január 7.): i. m.

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

Az európai kohéziós politikát kezdettől fogva nem úgy képzelték el, hogy az helyettesítene a nemzeti regionális politikákat, a nemzeti infrastrukturális programok finanszírozását vagy a nemzeti gazdaságfejlesztési politikákat. Ehelyett a politika célja az volt, hogy kiegészítse a gazdasági fejlődés előmozdítására irányuló nemzeti erőfeszítéseket. A Bizottság gondosan ügyelt arra, hogy a kohéziós politikát ne használják arra, hogy kiszorítsa vagy helyettesítse a nemzeti kiadásokat ezekben az ágazatokban. Ebből a célból a Bizottság rendszeresen értékelte a támogatott projekteket, hogy ellenőrizze, a finanszírozási csomagok valóban összetett jellegűek-e (azaz a rendeletekben meghatározott arányban tartalmaznak-e nemzeti és közösségi forrásokat). Az *addicionalitás elve* szerint egyrészt a kohéziós politikai források által támogatott projekteknek új, európai dimenziót és új értéket kell felmutatnia, 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-felhalmozás⁹⁶ az indikátor.

A CPR értelmében a *hátrányos megkülönböztetés tilalmának és a nemek közötti egyenlőség előmozdításának elvét*, amely az Európai Unió alapvető értékei közé tartozik, a program teljes életciklusában szem előtt kell tartani. Az elv megerősödését mutatja, hogy a 2021–2027-re vonatkozó szabályok között horizontális feljogosító feltételként megjelenik az Alapjogi Charta és a fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény végrehajtása és alkalmazása a 2010/48/EK tanácsi határozattal összhangban. 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 *fenntarthatóság elve* azon az elgondoláson alapul, hogy az európai gazdasági stratégiában a politika számára felvázolt célok elérése érdekében a strukturális alapok által finanszírozott beruházási programoknak hosszú távon fenntarthatónak kell lenniük; azaz a beruházás befejezése után az így létrehozott infrastruktúrának, termelési létesítménynek vagy készségbázisnak képesnek kell lennie arra, hogy fennmaradjon anélkül, hogy további támogatást igényelne az EU vagy a tagállamok pénzeszközeiből.⁹⁷ A fenntarthatóság elérése érdekében a politika szükségessé tette a társadalom termelőerőinek – azaz a magánszektornak – a politika támogatására való mozgósítását, és ez csak akkor valósulhat meg, ha ezeket az erőket mind a politika kialakításába, mind a politika végrehajtásába bevonják. A fenntarthatóság elvének logikája nem csupán az, hogy a kohéziós politika politikailag életképes – azaz széles társadalmi konszenzus által

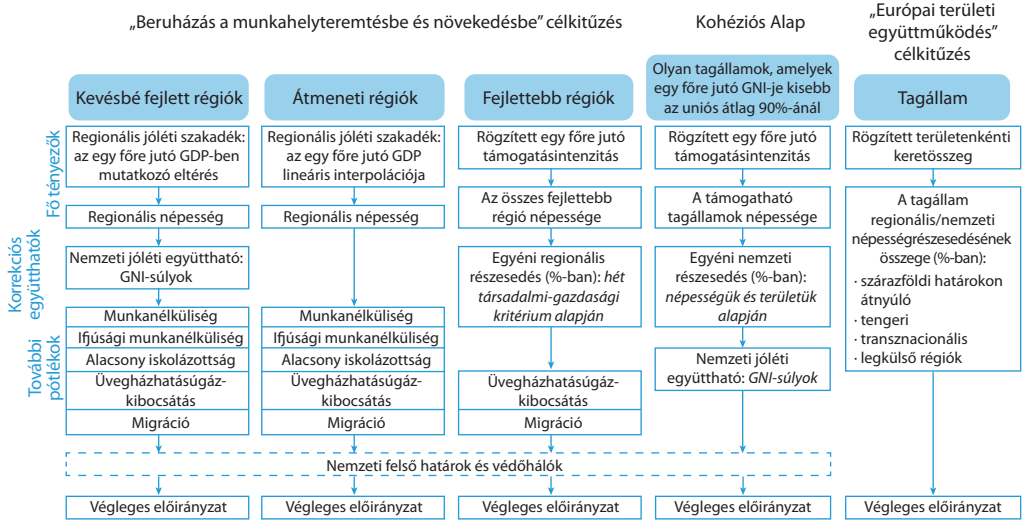
⁹⁶ *Bruttó állóeszköz-felhalmozás*: az összes rezidens termelő által egy adott időszak során beszerzett, értékesített eszközökkel csökkentett, a termelők vagy intézményi egységek termelőtevékenysége révén nem saját termelésű eszközökben realizált, értéknövekedéssel megnövelt állóeszköz, a 2223/96/EK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

⁹⁷ CEC (1999).

támogatott – legyen, hanem az is, hogy idővel gazdaságilag is fenntarthatóvá váljon. A gazdasági fenntarthatóság megköveteli, hogy a magánszektor képes legyen kísérő magánberuházásokat eszközölni annak érdekében, hogy kihasználhassa a politika által létrehozott közjavadat. A kohéziós politika tehát azon az elvárás alapul, hogy a tervezett közberuházás multiplikátorhatást vált ki a magánberuházások ösztönzésében a politika által létrehozott közjavak kihasználása érdekében. A politika csak ilyen módon képes a fejlődés és a növekedés fenntartható és hosszú távon is tartós szintjét produkálni.

1.5.2. A források jogosultsági rendszere és tematikus célkitűzések

A kohéziós politika célja a Szerződésben megfogalmazott célkitűzéssel összhangban a szegény (kevésbé fejlett) és a gazdag (fejlett) európai régiók közötti különbség csökkentése. Ezzel összhangban az elosztás alapját képező fő elv az, hogy a forrásokat a legszegényebb országok és régiók felé kell irányítani. Minden régió részesül azonban a forrásokból. A Bizottság szerint ennek az az oka, hogy a legnagyobb kihívások közül több is (úgy mint a globalizáció és a karbonszegény gazdaságra való átállás) egyre nagyobb mértékben érinti az uniós számos régióját, többek között a fejlettebb régiókat is.⁹⁸



17. ábra: A kohéziós politika keretében biztosított források tagállamoknak történő eredeti kiutalásának kerete

Forrás: Európai Számvevőszék, a 2021–2027-es időszakra vonatkozó bizottsági CPR-javaslat XXII. melléklete alapján

⁹⁸ A Bizottság 2018. május 29-i tájékoztatója, valamint a 2021–2027-es időszakra vonatkozó hatásvizsgálata [SDW(2018)283 végleges].

1999-ben a berlini csúcstalálkozón megállapodtak a források elosztásának egyfajta módszertanában,⁹⁹ és az általános megközelítés azóta viszonylag állandó maradt. Azt, hogy a tagállamok és a régiók mekkora támogatást kapnak, a viszonylagos gazdaság kritériuma befolyásolja leginkább.¹⁰⁰ Az elosztási folyamat során más, szakpolitikai prioritásokat tükröző kritériumokat is figyelembe vesznek, azonban ezek sokkal kisebb súllyal esnek latba. A korábbi programidőszakokban a munkaerőpiac és az oktatással kapcsolatos kritériumokat is alkalmazták; a Bizottság a 2021–2027-es időszakra a migrációs áramlások és az üvegházhatású gázok kibocsátásának mint kiegészítő kritériumoknak a felvételét javasolta.

8. táblázat: Az elosztási kritériumok pénzügyi súlya

Kritérium	2014–2020 (%)	2021–2027 (%)
Jólét (GDP/GNI)	86	81
Munkaerőpiac, iskolázottság, demográfia	14	15
Éghajlat-politika	–	1
Migráció	–	3
Összesen	100	100

Forrás: A jövő uniós költségvetése: regionális fejlesztés és kohézió című bizottsági prezentáció

A kohéziós politika célkitűzési rendszere és jogosultsági szabályai rögzítik tehát a feltételeket, amelyeknek mentén a tagállam forrásokban részesül,¹⁰¹ egyben rögzítik a keretek felhasználására, lehívására vonatkozó szabályokat. A kohéziós források nagy részének (*mainstream* programok) felhasználása úgynevezett régiókatégoriákon alapul: a régiók besorolása¹⁰² a „kevésbé fejlett régió”, az „átmeneti régió” vagy a „fejlettebb régió”:

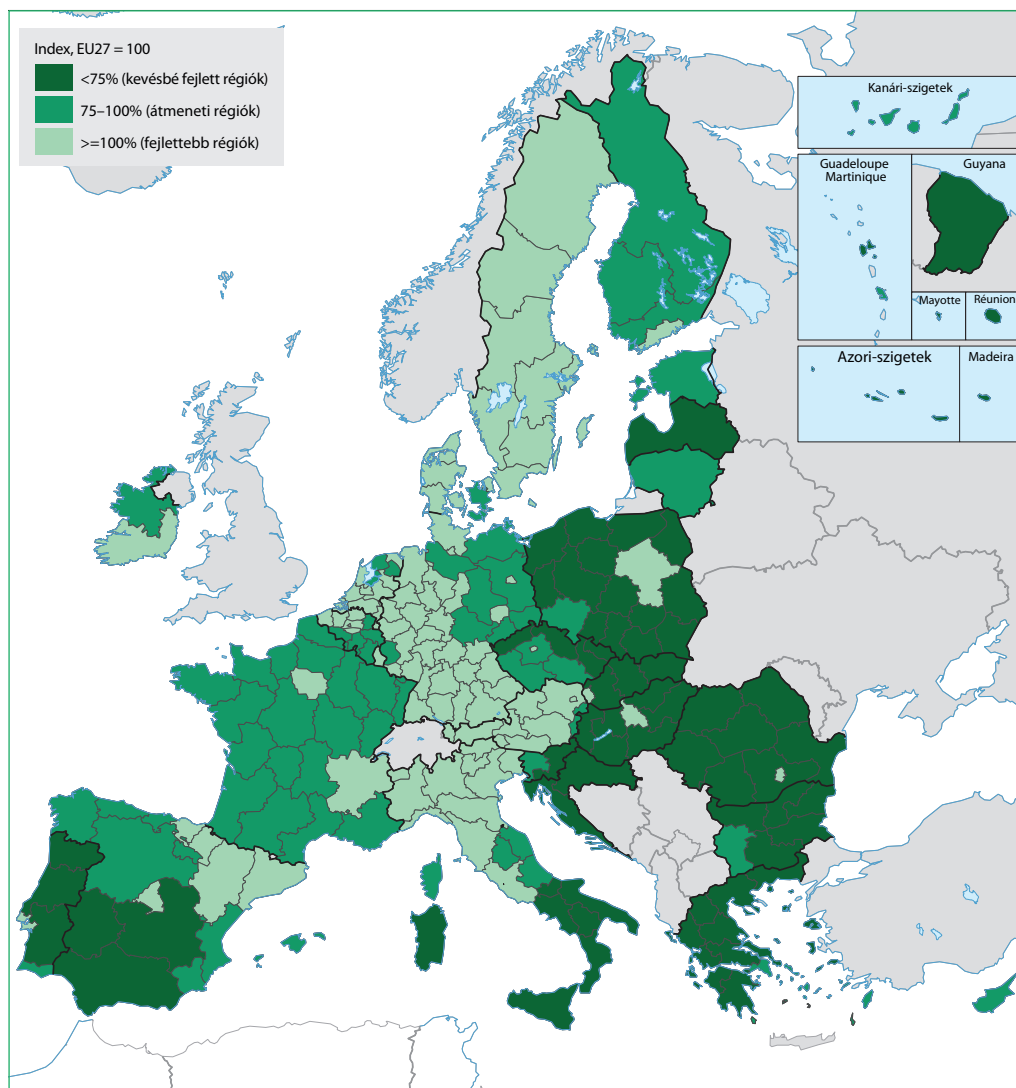
- *kevésbé fejlett régiók*: az egy főre jutó GDP kisebb, mint az uniós átlag 75%-a;
- *átmeneti régiók*: az egy főre jutó GDP az uniós átlag 75–100%-a közötti;
- *fejlettebb régiók*: az egy főre jutó GDP nagyobb, mint az uniós átlag 100%-a.

⁹⁹ „Berlini módszer”.

¹⁰⁰ Lásd: a DG REGIO 2014. júliusi jelentése a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról, 198.

¹⁰¹ Kiszámítása a CPR VII. mellékletében megadott módszerekkel összhangban.

¹⁰² A CPR 90. cikk (2) bekezdésének megfelelően.



18. ábra: Strukturális Alapok 2021–2027: jogosultsági célterületek

Megjegyzés: Saint-Martin legkülső régió Guadeloupe NUTS 2 szintű régióba tartozik

Forrás: Európai Bizottság. Online: https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_en

A régiók kategóriája az alapja a *közösségi hozzájárulás arányának* is, amely a 40% és 85% közötti sávban mozog, azaz míg a fejlett régiók esetében 40–60%¹⁰³ az EU-s és a nemzeti finanszírozás aránya, addig a kevésbé fejlett régióknál a 85%-os EU-forrás mellé 15% nemzeti társfinanszírozás szükséges.

¹⁰³ CPR 112. cikk.

Az Európai Unió stratégiai céljainak 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. A *szakpolitikai célkitűzések rendszere*¹⁰⁴ teremti meg a kapcsolatot a magas szintű európai célok és a szerződésben rögzített kohéziós célok, valamint EU-s kohéziós források felhasználása között.

A 2021–2027-es időszak kohéziós politikája az erőforrásait a 2014–2020 közötti időszak tizenegy tematikus célkitűzése helyett öt olyan *szakpolitikai célkitűzésre* (angolul *policy objective* – PO) 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 átfedésben vannak a korábbi – 2014–2020 között használt – 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 eszközökből (SRSS) lesz lehetséges.

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

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

ERFA-keret	legalább 35%-a	innovatív és intelligens gazdasági átalakítás (PO1)
	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 alapján Nyikos szerkesztése

¹⁰⁴ CPR 5. cikk.

1.5.3. A forrásfelhasználás folyamata

Ahogy a korábbi fejezetekben is olvasható volt, a szakpolitika működését tekintve a kezdeti időszak közvetlen projektfinanszírozásától továbblépve ma egy több lépésből álló többéves fejlesztési program végrehajtási folyamatáról beszélhetünk. 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 országspecifikus 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. Tagállami kockázatra megkezdhető a végrehajtás a program benyújtása után, még a Bizottság jóváhagyása előtt, viszont jóváhagyás hiányában a tagállam a saját költségvetéséből kell, hogy finanszírozza azt, amit Bizottság nem hagyott jóvá.

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



19. ábra: A közösségi támogatások felhasználásának folyamata

Forrás: Nyikos szerkesztése

A kohéziós politika egyik fő jellemzője a decentralizált végrehajtási rendszer, ugyanis osztott felelősségi rendszerben működnek együtt a közösségi, nemzeti és területi szintek szervezetei. A tagállamok felelősek a programok menedzseléséért. Ez magában foglalja a projektkiválasztást, az ellenőrzést és monitoringot – megelőzendő, felfedezendő és kijavítandó a szabálytalanságokat¹⁰⁵ –, illetve a megvalósult projektek értékelését is. A tagállamnak biztosítania kell azt is, hogy más közösségi jogi területek – úgymint a közbeszerzés, az állami támogatási szabályok, a környezetvédelem – szabályait is megfelelően alkalmazzák.¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷ A megosztott irányítás keretein belül elsősorban a tagállamok felelősek az intézményrendszeri végrehajtási feladatokat ellátó szervezetek kijelöléséért és működtetéséért.¹⁰⁸

Az egyes programokon belül a következő szerveket kell kijelölni: az irányító hatóság¹⁰⁹ (közreműködő szervezet), az igazoló hatóság¹¹⁰ és az ellenőrző hatóság.¹¹¹ A végrehajtási feladatok

¹⁰⁵ Györgyi Nyikos – Zsuzsanna Kondor: 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*, 22. (2019), 1. 67–87.; Gábor Soós – Györgyi Nyikos: Irregularities in EU-funded Public Procurement in Hungary and the Rest of the EU. *Public Procurement Law Review*, (2020), 5. 255–271.

¹⁰⁶ Györgyi Nyikos (szerk.): *Állami támogatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2018b; Ellen Bos – Astrid Lorenz (szerk.): *Das politische System Ungarns: Nationale Demokratieentwicklung, Orbán und die EU*. Wiesbaden, Springer, 2020; Györgyi Nyikos – Gábor Soós: Financial Instruments in EU Cohesion Policy and Public Procurement: Challenges for the 2014–2020 Programming Period. *Public Procurement Law Review*, (2018), 32. 120–137.

¹⁰⁷ 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 [...]”

¹⁰⁸ Nyikos (2013a): i. m. 165–185.; Györgyi Nyikos: New Territorial Development Tools in the Cohesion Policy 2014–2020. *DETUROPE: Central European Journal of Tourism and Regional Development*, 6. (2014), 3. 40–53.; Györgyi Nyikos – Robert Talaga: Cohesion Policy in Transition. Comparative Aspects of the Polish and Hungarian Systems of Implementation. *Comparative Law Review*, (2014), 18. 111–139.; Hoffman István: *Bevezetés a területfejlesztési jogba*. Budapest, ELTE Eötvös, 2017.

¹⁰⁹ *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.

¹¹⁰ *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.

¹¹¹ *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.

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 felügyelhetik központi szinten vagy regionális programok esetén regionális szinten is. A végrehajtási intézményrendszer kialakításánál meghatározó, hogy az adott tagállam közigazgatási struktúrája centralizált vagy decentralizált.¹¹² Az országok, régiók kormányzási és közigazgatási színvonala is hatással van a kohéziós források hatékony és eredményes felhasználási kapacitására.

10. táblázat: Az uniós alapok operatív programjai és azok irányító hatóságai Magyarországon az ETE nélkül

2004–2006	2007–2013	2014–2020
Gazdasági versenyképesség OP <i>Gazdasági és Közlekedési Minisztérium</i>	Gazdaságfejlesztési OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	Gazdaságfejlesztési és innovációs OP <i>Nemzetgazdasági Minisztérium*</i>
Regionális fejlesztési OP <i>Nemzeti Fejlesztési Hivatal a Miniszterelnökségen</i>	Nyugat-dunántúli OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	Terület- és településfejlesztési OP <i>Nemzetgazdasági Minisztérium*</i>
	Dél-alföldi OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	
	Észak-alföldi OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	
	Észak-magyarországi OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	
	Közép-dunántúli OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	
	Dél-dunántúli OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	
Környezetvédelem és infrastruktúra OP <i>Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium</i>	Közép-magyarországi OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	Versenyképes Közép-Magyarország OP <i>Nemzetgazdasági Minisztérium*</i>
	Környezet és energiahatékonyság OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	Környezetvédelmi és energiahatékonysági OP <i>Nemzeti Fejlesztési Minisztérium**</i>
	Közlekedési OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	Integrált közlekedés OP <i>Nemzeti Fejlesztési Minisztérium**</i>

¹¹² Kincses Áron – Tóth Géza: Magyarország térszerkezetének változásai 1870-től napjainkig. *Statisztikai Szemle*, 98. (2020), 6. 522–545.

2004–2006	2007–2013	2014–2020
Emberi erőforrás fejlesztési OP <i>Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium</i>	Társadalmi megújulás OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i> Társadalmi infrastruktúra OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i> Államreform OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i> Elektronikus közigazgatás OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i> Végrehajtás OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	Emberi erőforrás fejlesztési OP <i>Emberi Erőforrások Minisztériuma</i> Közigazgatás- és közszolgálat-fejlesztés OP <i>Miniszerelnökség***</i>
Agrár- és vidékfejlesztési OP <i>Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztérium</i>	Vidékfejlesztési OP <i>Vidékfejlesztési Minisztérium</i>	Vidékfejlesztési Program <i>Miniszerelnökség****</i> Magyar halászati és akvakultúra OP <i>Miniszerelnökség****</i>

Megjegyzés: ETC – európai területi együttműködési programok

* 2018-tól Pénzügyminisztérium

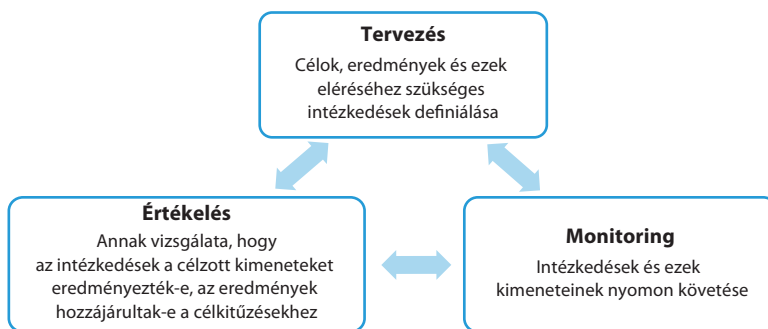
** 2018-tól Innovációs és Technológiai Minisztérium

*** 2019-től Miniszerelnöki Kabinetiroda

**** 2018-tól Agrárminisztérium

Forrás: Eva Výrostová – Nyikos, Györgyi: Administrative Capacity and EU Funds Management Systems Performance – the Case of Hungary and Slovakia. *Regional Studies*, 2022

A végrehajtási folyamat fontos eleme az ellenőrzés, a monitoring és az 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.



20. ábra: Az eredményorientált végrehajtás sematikus ábrája

Forrás: Nyikos (2017a): i. m.

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

A kohéziós politika végrehajtási rendszerei összetettek, több szintet és számos, bonyolult feltételrendszerben működő végrehajtó szereplőt foglalnak magukban. Az inputok, outputok és eredmények közötti kapcsolat nem feltétlenül egyértelmű és mérhető, és az adatok hozzáférhetősége nem feltétlenül garantált. Általánosságban elmondható, hogy a közösségi politikák végrehajtására vonatkozó három fő követelmény az uniós jognak való megfelelés (szabályszerűség), az időben történő teljesítés (abszorpció), valamint a stratégiák meghatározására az uniós források felhasználásával megvalósítandó, a szakpolitikai célkitűzések elérését szolgáló, hatékony és eredményes beruházások kiválasztására és megvalósítására való képesség (hatékony és eredményesség). Ezek a tényezők alkotják a kohéziós politika intézményi rendszereinek végrehajtási kapacitását, és ezek képezik a rendszerek teljesítménye értékelésének alapját.

Fontos követelmény a *szabályosság és a szakpolitikai célkitűzések elérésének képessége*. Az uniós szabályoknak való meg nem felelés megítélése lehet hiba, szabálytalanság vagy csalás eredménye.¹¹³ A pénzügyi korrekció következménye az uniós források teljes vagy részleges megvonása akár egy programtól, akár egy projekttől. A következmények mindkét esetben ugyanazok: az Európai Bizottság megszünteti az uniós források folyósítását a pénzügyi korrekcióval érintett összeg erejéig. Ezt követően vagy a tagállam, illetve a projektgazda felel a program vagy a projekt adott részének finanszírozásáért.

Az Európai Bizottság éves tevékenységi jelentései, az Európai Számvevőszék ellenőrzési jelentései, valamint Výrostová és Nyikos elemzése¹¹⁴ mind arra a következtetésre jutnak, hogy az igazgatási kapacitás hatással van a pénzügyi megfelelésre. A megosztott irányítású uniós alapok végrehajtása során elsősorban a tagállamok feladata az irányítási és ellenőrzési rendszerek létrehozása, a stratégiák meghatározása, valamint a megbízható beruházások kiválasztása és megvalósítása. Emellett a tagállamoknak kell felderíteniük, kivizsgálniuk és szankcionálniuk a szabálytalanságokat. Az irányítási struktúra főbb elemeire és jellegére (centralizált kontra decentralizált,¹¹⁵ a hatóságok száma, koordinációs funkció stb.) vonatkozó döntések a tagállamok hatáskörébe tartoznak. A végrehajtás esetében az irányítási és ellenőrzési rendszerek úgy fogalmazhatók meg, mint az országok által az uniós források hatékony elköltésének eléréséhez használt képességek kombinációja, nevezetesen:

- emberi erőforrások (személyzeti szint, minőség a készségek és szakértelem tekintetében, humánerőforrás-kezelési rendszerek stb.);
- szervezeti struktúra (intézményi felépítés, a szervek koordinációja és elszámoltathatósága az irányítási és végrehajtási folyamatokban);
- rendszerek és eszközök (beleértve az eljárásokhoz való alkalmazkodóképességet);¹¹⁶ és
- irányítás (jogi és eljárási szabályok).

Bár az irányítási és ellenőrzési rendszer stabilitása a sikeres végrehajtás egyik kritikus tényezője, a valóság az, hogy ezek a struktúrák nincsenek kőbe vésve, ahogyan a végrehajtó szervek közötti kapcsolatok sem. A programozási dokumentumokban leírt igazgatási struktúra gyakran politikai tényezők (beleértve a választásokat követő kormányváltásokat) vagy teljesítménytényezők

¹¹³ Nyikos (2017a): i. m.

¹¹⁴ Výrostová–Nyikos (2022): i. m.

¹¹⁵ Márton Gellén: Development Path of Decentralization and Centralization in the Hungarian Public Administration. *CIPFA JAPAN*, 12. (2018), 2. 59–72.

¹¹⁶ Laposa Tamás – Nyikos Györgyi: *Az e-kohézió elméleti háttere és megvalósítása*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2018.

(általában olyan felülvizsgálatok miatt, amelyek szerint a jelenlegi struktúra nem hatékony vagy nem eléggé eredményes) miatt változik. A közberuházások eredményeinek optimalizálásához elengedhetetlen az irányító hatóságok és a végrehajtási folyamatban részt vevő különböző kormányzati szereplők közötti hatékony koordináció.

Elméleti szempontból a kohéziós és strukturális alapokat azért hozták létre, hogy egy elsődleges célt szolgáljanak: a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót az EU-n belüli regionális egyenlőtlenségek csökkentése révén. Az európai integráció előrehaladtával az alapok jelentősége és volumene nőtt az elsődleges politikai cél elérése érdekében. Bár a koncepció elméletileg megalapozott volt, a korai tapasztalatok számos problémára mutattak rá a kohéziós politika végrehajtása során, például a magas abszorpciós szint elérése versus az alapok hatékony felhasználása kérdéskörére, valamint a felmerülő szabálytalanságok, csalások kezelésének témájára. Mivel az uniós tagállamok harmonizált jogi környezetben működnek, a kötelező erejű jogszabályokat pedig nemzeti jogi keretekbe ültették át, az eltérések magyarázatát más tényezőkben – nevezetesen magában a nemzeti végrehajtási keretben – kellett keresni.

Tanulmányok sora erősíti meg, hogy az adminisztratív kapacitás magyarázatot adhat a strukturális alapok végrehajtása terén mutatkozó teljesítménybeli eltérésekre. Általánosabban fogalmazva az igazgatási kapacitás és a közigazgatás minőségének gyengeségei¹¹⁷ akadályokat gördítenek a kohéziós országok elé az uniós szakpolitikák végrehajtásában. Egyes tanulmányok azonban megkérdőjelezzik, hogy a makrogazdasági kapacitás vagy a politikai decentralizáció jelenti-e az abszorpciós teljesítményért felelős hajtóerőt. Surubaru¹¹⁸ azzal érvelt, hogy az adminisztratív kapacitáson túlmenően a politikai és a közigazgatási kormányzás közötti kapcsolatot is erősíteni kell. Surubaru bizonyítékot szolgáltat arra, hogy Bulgária Romániával szembeni magasabb abszorpciós teljesítménye annak bizonyítékeként értelmezhető, hogy a politikai tényezők hogyan befolyásolják az igazgatási kapacitást. Incaltarau és társai¹¹⁹ kimutatták, hogy a kormányzati hatékonyság és a korrupció elleni küzdelem fokozza a strukturális és kohéziós alapok abszorpcióját, különösen azokban a KKE-országokban, amelyek kevesebb tapasztalattal rendelkeznek az uniós politikáknak való megfelelés terén. Az abszorpciós teljesítmény további meghatározó tényezői közé tartozik a költségvetési decentralizáció és a területi gazdasági előfeltételek,¹²⁰ beleértve a programok és projektek társfinanszírozási képességét.

A *hatékonyság és eredményesség* kifejezi a tagországok képességét arra, hogy az uniós források felhasználásával megbízható beruházásokat hajtsanak végre. A kohéziós politika hatékonyságával kiterjedt szakirodalom foglalkozik általában formális ökonometriai modellezést alkalmazva, amely a regionális egyenlőtlenségek alakulására és csökkentésére, valamint a regionális gazdasági növekedéshez való hozzájárulásra összpontosít.

¹¹⁷ András Bojtor – Gábor Bozsó – Károly Jugovits: Challenges of Impact Assessment on the Development of Public Administration in Hungary: The Case of Good Governance Indicators. In NISPAcee: *From Policy Design to Policy Practice. Proceedings of the 27th NISPAcee Annual Conference*. Bratislava, NISPAcee Press, 2019. 1–8.

¹¹⁸ Neculai-Cristian Surubaru: Administrative Capacity or Quality of Political Governance? EU Cohesion Policy in the New Europe, 2007–2013. *Regional Studies*, 51. (2017), 6. 844–856.

¹¹⁹ Cristian Incaltarau – Gabriela Carmen Pascariu – Neculai-Cristian Surubaru: Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States. The Role of Administrative Capacity and Political Governance. *Journal of Common Market Studies*, 58. (2020), 4. 941–961.

¹²⁰ Ines Kersan-Škabić – Lela Tijanić: Regional Absorption Capacity of EU Funds. *Economic Research*, 30. (2017), 1. 1191–1208.

Az 1980-as és 1990-es évek óta vizsgálják, hogy a kohéziós politikai alapok előidéz-e a regionális konvergenciát. A kohéziós politika változik. A nagyobb belső ellenőrzést és a külső vizsgálatot idővel a szakpolitika hatékonyságának növekedése követte. A tisztán empirikus tanulmányok mellett több megközelítés is született a szakpolitika makrogazdaságra gyakorolt hatása elméleti modelljének megalkotására. Számos makrogazdasági modell megerősítette, hogy a hatás a fő kedvezményezett országokban a legnagyobb, és a tovagyrúzó előnyök elsősorban a kohéziós országokkal szoros kereskedelmi kapcsolatokkal rendelkező tagállamokat érintik.¹²¹

Olasz és spanyol esettanulmányok azt mutatják, hogy a szakpolitika hatékonysága az alapok kezelésében részt vevő hazai hatóságok intézményi jellemzőitől és a politikai döntéshozók döntéseitől függ.¹²² A szilárd intézmények meglepte megakadályozhatja az egyes érdekcsoportok által okozott torzulásokat, elkerülheti a klientelizmust és a korrupciót, gátolhatja a járadékvadász gyakorlatokat, és kedvezően befolyásolhatja a kohéziós politika hatékonyságát.¹²³

Az uniós kohéziós politika hosszú távú hatékonyságát John Bachtler és társai¹²⁴ vizsgálták, akik kimutatták az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) finanszírozásának pozitív hatásait, de kiemelik, hogy a források nagyobb koncentrációjára és koherens stratégiákra van szükség, megjegyezve, hogy a problémák nagy része az adminisztratív kapacitással függött össze.

Rodríguez-Pose és Garcilazo¹²⁵ egy 1996–2007 közötti időszakra vonatkozó panelökonometriai modellt becsült az EU régióira, ami arra utal, hogy a finanszírozás bizonyos szintjének elérése után a kormányzati minőség fontosabbá válik a kohéziós politika hatékonysága szempontjából, mint a további kiadások. Gorzelak és társai¹²⁶ hangsúlyozták a magas abszorpciós arányok elérésének előfeltételeként jelentkező adminisztratív kapacitás és a társadalmi-gazdasági hatékonyságra gyakorolt lehetséges hosszabb távú hatások közötti lényeges különbséget. A szerzők külön megjegyzik, hogy a közép- és kelet-európai országokban „az uniós finanszírozás jelentős összegeit a hagyományosan gyenge szakpolitikai irányítási és végrehajtási rendszerek és a korlátozott hazai közkiadások háttérében költik el”.¹²⁷

¹²¹ European Commission: *My Region, My Europe, Our Future: Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017b.

¹²² Mattia Casula: Under Which Conditions Is Cohesion Policy Effective: Proposing an Hirschmanian Approach to EU Structural Funds. *Regional & Federal Studies*, 31. (2020), 4. 541–567.

¹²³ Philipp Breidenbach – Timo Mitze – Christoph M. Schmidt: EU Regional Policy and the Neighbour's Curse: Analyzing the Income Convergence Effects of ESIF Funding in the Presence of Spatial Spillovers. *Journal of Common Market Studies*, 57. (2019), 2. 388–405.

¹²⁴ John Bachtler et al.: The Long-Term Effectiveness of EU Cohesion Policy: Assessing the Achievements of the ERDF, 1989–2012. In John Bachtler et al. (szerk.): *EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction*. Routledge, 2017. 11–20.

¹²⁵ Andrés Rodríguez-Pose – Enrique Garcilazo: Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. *Regional Studies*, 49. (2015), 8. 1274–1290.

¹²⁶ Grzegorz Gorzelak (szerk.): *Growth-Innovation-Competitiveness: Fostering Cohesion in Central and Eastern Europe*. GRINCOH Project Final Report, 2015.

¹²⁷ Gorzelak (2015): i. m.

1.5.4. A kondicionalitások rendszere és a kohéziós politika kapcsolata az Európai Gazdasági Kormányzással

A kohéziós politikában a feltételrendszerek (kondicionalitások) alkalmazása hosszú folyamatra tekint vissza, és egyre erősödő tendenciát jelent.¹²⁸ A jelenleg hatályos szabályozásban és gyakorlatban az alábbi eszközök találhatók:

- a makrogazdasági feltételek (a kohéziós politika összekötése az európai uniós gazdasági irányítással);¹²⁹
- *ex ante* feltételrendszer (az ESB-alapok hatékony és eredményes felhasználásához szükséges előfeltételek meghatározása: úgymint szakpolitikai és stratégiai keretek, keretszabályok, elégséges adminisztratív és intézményi kapacitások);
- a megszakítás/felfüggesztés feltételrendszere (a finanszírozás szabályos működéshez és végrehajtáshoz kapcsolása).

Az *ex ante* kondicionalitások a 2021–2027 programozási időszakban *feljogosító előfeltételekként* élnek tovább, ezek körébe programszinten biztosítandó horizontális előfeltételként a közbeszerzés, az állami támogatás területén, 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 elvárás.

Az eredményességmérés keret koncepciója alapvetően megváltozik: abban a formában, ahogy a 2014–2020-as időszakban bevezették, gyakorlatilag megszűnik. 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 mérföldkövekként kiválasztott indikátorokban mért előrehaladás alapján mérné a végrehajtást. A félidei értékelés azt határozná meg, hogy az időszak elején „félretett” 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%-a, amely körülbelül 14%-ra jön ki. Ezt a 14%-ot 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 is a Bizottság jogot formálhat arra, hogy a tagállamot felszólítsa programjai módosítására.

A Bizottság a 2021–2027-es 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-as programozási időszakban is meglévő kapcsolatot. A cél a forrásfelhasználás korlátozása azáltal, hogy a programozás során minél inkább az európai szemeszter keretében a Bizottság által

¹²⁸ Nyikos (2013a): i. m.

¹²⁹ Alkalmazására eddig csak Magyarország ellenében került sor. Council Implementing Decision 2012/156/EU Suspending Commitments from the Cohesion Fund for Hungary with Effect from 1 January 2013, OJ L 78/19 (2012); Council Implementing Decision 2012/323/EU Lifting the Suspension of Commitments from the Cohesion Fund for Hungary, OJ L 165/46, 2012.

azonosított kihívásokra korlátozza a kohéziós támogatások felhasználását, jelentősen korlátozva a tagállamok tervezési rugalmasságát.

Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa a Bizottság 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keretről (MFF) szóló javaslatcsomagja mellett külön rendelettervezetet dolgozott ki a tagállamokban a *jogállamiság* tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az unió költségvetésének védelméről.¹³⁰ A javaslatot¹³¹ élénk vita kísérte.

A kohéziós politika és az európai szemeszter közötti kapcsolat erősítését eredményezné a Bizottság azon politikailag rendkívül érzékeny javaslata, amely *az országspecifikus ajánlások fokozott figyelembevételét írja elő* a kohéziós programozás és a Következő Nemzedék EU, különösen az RRF-források felhasználása során. Ez által közvetlen, szoros kapcsolat jönne 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 tárgyalna a Bizottság a tagállamokkal a programozási célokról a 2021-es indulás előtt, 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 bizottsági munkadokumentum alapján a partnerségi megállapodás és az operatív programok kidolgozására irányuló bilaterális megbeszélés alapjául szolgáló egyoldalú bizottsági úgynevezett „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 úgynevezett *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,

¹³⁰ Nyikos–Szabó (2019): i. m. 67–87.; *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 2b.).

¹³¹ 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.

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 jogállamisági mechanizmus alapjául az EUMSz 322. cikke (1) bekezdésének a) pontja és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 106a. cikke szolgál.¹³² A javaslatot élénk vita kísérte. Az Európai Tanács által 2020. július 20-án levont következtetések hangsúlyozzák a jogállamiság tiszteletben tartásának – és a költségvetés felhasználásával összefüggő általános elvek, valamint az uniós pénzügyi érdekek védelmének – fontosságát, illetve előírnyozzák a többéves pénzügyi keret és a *Next Generation EU* védelmét szolgáló feltételrendszer bevezetését. A jogállamisági feltétel önálló, az összes uniós költségvetési kiadásra, ideértve a kohéziós politikát is, vonatkozó átfogó követelmény.¹³³

11. táblázat: A jogállamisági szabály összefoglalása

Feltétel	Különös előírások
A jogállamiság elveinek megsértése (3. cikk)	„a jogállamiság elveinek megsértésére engedhetnek következtetni az alábbiak: a) az igazságszolgáltatás függetlenségének veszélyeztetése; b) a hatóságok – többek között a büntetőző hatóságok – által hozott önkényes vagy jogellenes döntések megelőzésének, helyesbítésének vagy szankcionálásának elmulasztása, pénzügyi és emberi erőforrásoknak az említett hatóságok megfelelő működését befolyásoló megvonása, vagy az összeférhetetlenség elkerülése biztosításának elmulasztása; c) a jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állásának és hatékonyságának korlátozása, többek között korlátozó eljárási szabályok révén és az ítéletek végrehajtásának hiánya révén, vagy a jogsértések hatékony kivizsgálásának, büntetőeljárás alá vonásának vagy szankcionálásának korlátozása.”
	+ „a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az uniós pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll [4. cikk (1), illetve (2) bekezdés felsorolása].”

¹³² 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 uniós 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.

¹³³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.): i. m.

Feltétel	Különös előírások
Megfelelő intézkedések (5. cikk)	A következő megfelelő intézkedések közül egy vagy több fogadható el (4. cikk) közvetlen vagy közvetett irányításnál [5. cikk (1) a]: i. a kifizetéseknek vagy a jogi kötelezettségvállalás teljesítésének felfüggesztése, vagy a jogi kötelezettségvállalás megszüntetése a költségvetési rendelet 131. cikkének (3) bekezdése szerint; ii. új jogi kötelezettségek vállalásának tilalma; iii. a részletek folyósításának teljes vagy részleges felfüggesztése vagy az uniós költségvetés által garantált kölcsönök lejárat előtti visszafizetése; iv. az uniós költségvetés által garantált eszközökből származó gazdasági előny felfüggesztése vagy csökkentése; v. az uniós költségvetés által garantált kölcsönökre vagy egyéb eszközökre vonatkozó új megállapodások kötésének tilalma; megosztott irányításnál [5. cikk (1) b]: i. egy vagy több program jóváhagyásának felfüggesztése vagy annak módosítása; ii. kötelezettségvállalások felfüggesztése; iii. kötelezettségvállalások csökkentése, többek között pénzügyi korrekciók vagy a más kiadási programokhoz történő átcsoportosítások révén; iv. az előfinanszírozás csökkentése; v. a kifizetési határidők megszakítása; vi. kifizetések felfüggesztése. A megfelelő intézkedések <i>nem érintik</i> [5. cikk (2)]: – a kormányzati szervek végrehajtási kötelezettségét, – a végső kedvezményezetteknek vagy címzetteknek történő kifizetések teljesítésére irányuló kötelezettséget. A meghozott intézkedéseknek <i>arányosnak</i> kell lenniük a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosság jellegével, súlyosságával és hatókörével. [5. cikk (3)]
Az eljárás (6. cikk)	Amennyiben a <i>Bizottság</i> úgy ítéli meg, hogy alapos okkal feltételezi a 4. cikkbe foglalt feltételek teljesülését [6. cikk (1)–(4)]: – írásbeli <i>értesítést</i> küld az adott tagállamnak; – minden releváns információt <i>figyelembe vehet</i>, ideértve az Európai Unió Bíróságának ítéleteit, a Számvevőszék jelentéseit, valamint a releváns nemzetközi szervezetek következtetéseit és ajánlásait; – <i>bekérhet</i> minden további, az értékeléséhez szükséges információt. Az érintett <i>tagállam</i> [6. cikk (5)]: – minden kért információt megad; – észrevételeket tehet a Bizottság által meghatározott határidőn belül; – korrekciós intézkedések elfogadását javasolhatja. Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a jogállamiság tekintetében általánossá vált hiányosság áll fenn, javaslatot nyújt be a <i>Tanácsnak</i> a megfelelő intézkedésekről szóló végrehajtási aktusra [6. cikk (9)]. – a határozat elfogadott, kivéve, ha a Tanács <i>minősített többséggel módosíthatja</i>. Az érintett <i>tagállam</i> igazolhatja, hogy a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságot orvosolták vagy megszüntették – ekkor a <i>Bizottság</i> értékeli, és javaslatot terjeszt be a <i>Tanács</i>hoz az említett intézkedések teljes vagy részleges megszüntetéséről [7. cikk (2)].

Forrás: Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről alapján Nyikos szerkesztése

A kohéziós politikában az intézményrendszer (benne a szabálytalanságkezelésben a bíróságok) megfelelő és szabályszerű működése mindig alapfeltétele volt a források felhasználásának, bár a Bizottság a szabálytalanságkezelést, illetve követeléskezelést és az abban közreműködő szervezetek, így a bíróságok szabályos működését nem igazán vizsgálta az elmúlt időszakban.

A tagállamnak jelentenie kellett, hogy a funkció működik, és azt elfogadták, annak ellenére, hogy nem csak a magyar tagállami gyakorlatban voltak nehézségek a szabálytalanságkezelés nemzeti jogrendbe való illeszkedésével.¹³⁴ A kedvezményezettek számára már eddig is alkotmányos jogként biztosítani kellett a lehetőséget arra, hogy független és pártatlan bíróság bírálja el a támogatásokkal kapcsolatos jogvitát. A gyakorlati probléma a kedvezményezettek félelme lenne attól, hogy a másodfokú szerv döntését mennyire befolyásolja a politika. A támogatás visszavonása jelentős következményekkel járhat: a kedvezményezett forrás hiányában nem tudja visszafizetni a támogatást, így eladósodhat, és gazdasági helyzete végleg ellehetetlenülhet. Különösen fontos tehát, hogy független szerv vizsgálja felül a szerződéstől elállás jogszerűségét. Ezt azonban rögzíti az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Alapjogi Charta vagy a Szerződések és az általános jogelvek, illetve a bírósági ítélezés gyakorlata is.¹³⁵

1.5.5. Pénzügyi eszközök¹³⁶

A fejlesztéspolitika egyik kiemelt területe a gazdaság- és vállalkozásfejlesztés. A vállalkozásokat többféle eszközzel lehet támogatni, ebből az egyik a vállalkozások, különösen a kis- és középvállalkozások forrásokhoz juttatása. Az állami forrásokat vissza nem térítendő támogatásként vagy visszatérítendően úgynevezett pénzügyi eszközként is lehet a vállalkozások rendelkezésére bocsátani. Jellemzője az állami forrásból finanszírozott pénzügyi eszközöknek, hogy *azokat a várhatóan életképes beruházásokat támogatják, amelyek piaci forrásokból nem jutnak megfelelő finanszírozáshoz*. Ennek a megállapításnak kiemelt jelentősége van az állami támogatási szabályok miatt. A pénzügyi eszközök támogatásával megvalósuló fejlesztéseknél érvényesül a multiplikátorhatás, és a köz- és magánforrások integrált felhasználásával hatékony és fenntartható finanszírozási konstrukciók alakíthatók ki. A pénzügyi eszköz fenntarthatóbb megoldást biztosít a vissza nem térítendő támogatásoknál, jobb minőségű projekteket és költséghatékonyabb megoldásokat hozhat. Mindazonáltal a pénzügyi eszközök sikere nagymértékben függ attól, hogy rendelkezésre áll-e egy megfelelően működő, költséghatékony intézményrendszer, amely ebben az esetben nemcsak a hagyományosan a kohéziós politika intézményrendszere, hanem a banki, pénzügyi szolgáltatói rendszer is. A pénzügyi eszköz megfelelő működtetéséhez mind a kohéziós források felhasználási rendszerére, mind pénzügyi és banki ismeretekre kiterjedő speciális tudás és tapasztalat szükséges.

Az EU-s pénzügyi eszközök felhasználása végrehajtható:

- megosztott irányításban (az Európai Strukturális és Beruházási Alapok forrásainak támogatásával);
- az Európai Bizottság közvetlen vagy közvetett menedzsmentjével (közvetlen EU-forrásoknál például Invest EU).

¹³⁴ Nyikos–Talaga (2014): i. m. 111–139.

¹³⁵ Lásd legutóbb C-619/18 R sz. bírósági végzés (2018. október 19.).

¹³⁶ A fejezet Györgyi Nyikos: *Research for REGI Committee – Financial Instruments in the 2014–20 Programming Period: First Experiences of Member States*. European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, 2016 alapján készült.

A pénzügyi eszközök használata az EU kohéziós forrásainál nem kötelező, csak egy lehetőség.

A pénzügyi eszközöket gazdaságilag hatékonyabbnak tartják¹³⁷ a vissza nem térítendő támogatásoknál. Ugyanannyi közpénz felhasználása esetén pénzügyi eszközzel sokkal több beruházás megvalósítható. További hozzáadott értéket biztosíthat, ha más forrásokkal, eszközökkel kombináltan használják fel a forrásokat, valamint a multiplikátorhatás és a visszacsorgó források költségvetési hatása ugyancsak nem elhanyagolható.¹³⁸

12. táblázat: A pénzügyi eszközök kategorizálása a finanszírozás formája szerint

Forma	Leírás	Főbb jellemzői
Tőkejuttatás	Közvetlen befektetés a vállalkozás alap-tőkéjébe. Résztulajdon és a vállalkozás irányításába való befolyás megszerzésével jár együtt. Lehet magvető, kezdőtőke vagy növekedési tőke jellegű. Ismeretes kockázati tőkeként is, amely a tőkejuttatás egyik jól definiált formája. Különböző formában és különböző kockázati szinten eszközölhető. A befektetők számára jelenthet magas kockázatot (a biztosítékoktól függően) csakúgy, mint magas hozamot (a teljesítménytől függően).	– folyamatos ellenőrzési lehetőség a projektgazda fölött (tulajdonrészen keresztül) – folyamatos, magas szintű szakértői kontrollra van szükség – a kockázatokat folyamatosan lehet értékelni, és rugalmasabban felül lehet vizsgálni a finanszírozói döntést – csak gazdálkodó szervezeteknél alkalmazható – ha nem felel meg a hitelbírálati kritériumoknak, jól használható – a gazdálkodó szervezet szakértői támogatást kap, ami konfliktusokat is generál a tulajdonos-vezetővel
Hitel	Meghatározott időre szóló és megállapodott kamattal visszatérítendő kölcsön nyújtása vállalkozások vagy projektek finanszírozása céljából, tipikusan a <i>cash flow</i> minősége vagy a mögöttes eszközök értéke alapján; lehet üzleti alapú vagy támogatott (azaz üzleti alapon nem biztos, hogy a projekt banki támogatást kapna).	– a kockázatok jól tervezhetők, mivel a hitelfelvétel időpontjában rögzített paraméterek alapján könnyebben előrejelezhető a portfólió minősége (például a tőkebefektetésekkel szemben) – egyszerű, bejáratott ügymenet a közvetítőkön keresztül (vállalkozásokra jellemzőbb, lakosságnál kevésbé) – a projekt kockázatértékelésen megy át, a magas kockázatúak (amelyek esetleg szakpolitikai célból fontosak) ebben a konstrukcióban sem jutnak automatikusan forráshoz
Garancia	Biztosíték nyújtása olyan cégek számára, amelyek más módon nem képesek finanszírozáshoz jutni; a tőke egészére vagy részére is vonatkozhat. Formáját tekintve lehet bankhitel, mikrohittel vagy tőkejuttatás mellé rendelt garancia. A kölcsönvevő számára együtt járhat garanciadíj vagy magasabb kamat megfizetésével.	– magas tőkeáttétel érhető el – alacsony a források lekötöttsége – a bedőlési arányok alapján a kockázatok jól megbecsülhetők – erősíti a hitelfelvevő képességet – a hitel költségei mellett a garancia költségeivel is számolni kell

Forrás: Nyikos szerkesztése

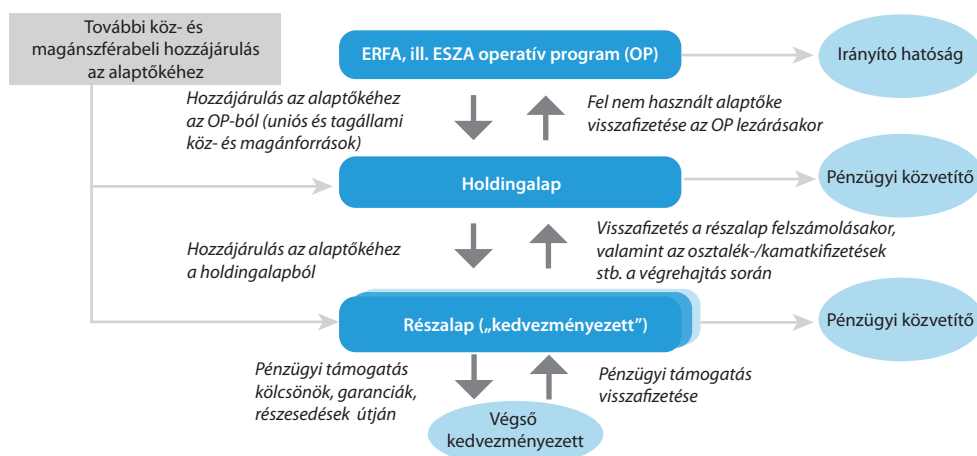
¹³⁷ Például: Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007–2013, Focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund (CF) Work Package 3: Financial Instruments for Enterprise Support. 2016.

¹³⁸ TAURUS ECO Consulting GmbH: *Ex-Ante Evaluation of the Financial Instruments from the Operational Programme for the Federal State of Berlin within the European Regional Development Fund (ERDF) during the Funding Period of 2014–2020*. 2014.

A pénzügyi eszközök közös jellemzője, hogy rajtuk keresztül magasabb a megmozgatható magántőke aránya, és olyan szakértői kapacitások bevonására nyílik lehetőség – elsősorban a pénzügyi közvetítőkön keresztül –, amelyek a megtérülő projektek kiválasztási mechanizmusán keresztül növelik az intézményrendszeren belüli kompetenciákat, ezzel hatékonyabbá válhat a források felhasználása.

A költségvetési rendeletben rögzített egyik elvárás a pénzügyi eszközökkel szemben, hogy azokkal „életképes” projektek finanszírozását segítsük elő.

A kohéziós politikai források felhasználásával működtetett pénzügyi eszközök esetében a forrásokra vonatkozó szabályokat is alkalmazni kell. A CPR szabályai lehetővé teszik mind az öt ESB-alap forrásai vonatkozásában a pénzügyi eszközök alkalmazását valamennyi tematikus célkitűzés területén. Elvárás a pénzügyi eszközök alkalmazásánál, hogy „gazdaságilag életképes” projektek finanszírozását segítsük elő. A projekteknek bevételt kell termelniük, amiből a finanszírozást részben vagy egészben (attól függően, hogy kombinált vagy önállóan visszatérítendő támogatásról beszélünk) vissza kell fizetni. Míg a vissza nem térítendő támogatásoknál az elsődleges szempont annak vizsgálata, hogy a projektek mennyiben járulnak hozzá a fejlesztéspolitikai célkitűzésekhez, addig a pénzügyi eszközökkel kombinált termékeknel vizsgálni kell a projekt *cash-flow*-ját, várható megtérülését is.¹³⁹ A finanszírozásnak minden esetben összhangban kell lennie az adott operatív program specifikus céljaival és prioritásaival, a jogosultsági feltételeivel, az elszámolhatósági szabályaival, a társfinanszírozási elemeivel, a monitoring- és jelentéstételi követelményeivel, valamint a GAP-elemzéssel.¹⁴⁰ Ugyancsak figyelemmel kell lenni az *állami támogatási szabályokra és a közbeszerzési szabályokra*.¹⁴¹



21. ábra: Pénzügyi eszköz általános sémája

Forrás: Európai Számvevőszék

¹³⁹ Györgyi Nyikos – Attila Béres – Tamás Laposa – Gergő Závecz: Do Financial Instruments or Grants Have a Bigger Effect on SMEs’ Access to Finance? Evidence from Hungary. *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*, 2020.; Nyikos–Laposa–Béres (2020): i. m. 346–361.

¹⁴⁰ European Commission: *Financial Instruments in ESIF Programmes 2014–2020 – A Short Reference Guide for Managing Authorities*. 2014. június.

¹⁴¹ Tátrai–Nyikos (2013): i. m. 29–54.

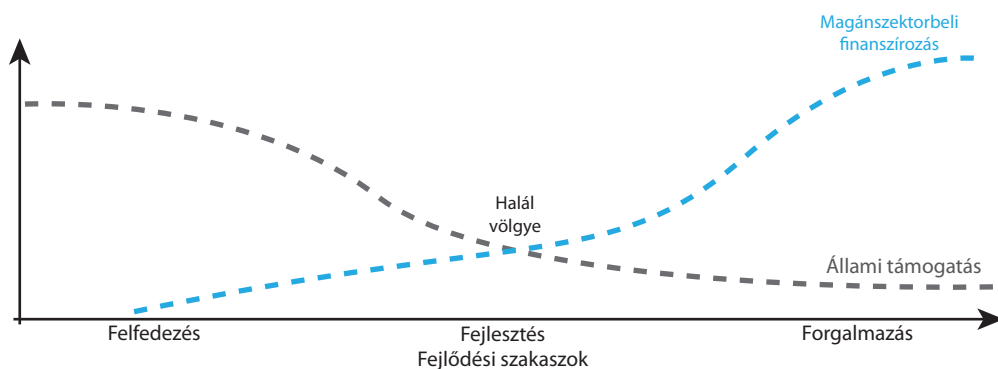
A pénzügyi közvetítőket a CPR értelmében nyílt, átlátható, arányos és hátrányos megkülönböztéstől mentes eljárás alapján kell kiválasztani¹⁴² az összeférhetlenség elkerülésével; az Európai Bizottság értelmezésében ez közbeszerzés kötelező alkalmazását jelenti.¹⁴³ A pénzügyi közvetítők kiválasztására irányuló közbeszerzési eljárás számos vonatkozásban csökkenti a pénzügyi eszközök végrehajtásának hatékonyságát. A pénzügyi eszközök paramétereinek és feltételeinek megváltoztatását a végrehajtás időszaka alatt (potenciálisan 15 évig) nem lehet kezelni a szolgáltatási szerződés rugalmatlan feltételei alapján, ez komoly végrehajtási nehézségeket okozhat a magánbefektetők és a végső kedvezményezettek számára.

Eltérő vélemények vannak a holdingalap (vagy alapok alapja) végrehajtási szerkezettel kapcsolatban: előnyt jelent a megnövelt rugalmasság, a portfóliómegközelítéssel megosztott kockázat, a források megfelelő nagysága és az adminisztratív feladatoknak a holdingalap kezelőjére delegálásának lehetősége. Mindazonáltal ez további szintet jelent a végrehajtásban megnövekedett költséggel és jelentéstételi kötelezettséggel. A pénzügyi közvetítők általában

- bankok vagy pénzügyi szervezetek, magán- és köztulajdonban;
- kockázati tőke-szervezetek (köztük üzleti angyalok), magántulajdonban;
- regionális vagy szektorális szervezetek, általában köztulajdonban.

A holdingalapok általában *közszervezetek*, és itt is világos dominanciával a köztulajdon a jellemző.

A kkv-k életútjának főbb szakaszai és az elérhető állami/magánforrásból származó finanszírozási lehetőségek mértéke közötti összefüggés az alábbi egyszerű ábra segítségével jól szemlélíthető.



22. ábra: A kis- és középvállalkozások fejlődési útvonala és az elérhető állami/magánforrások mértéke közötti összefüggés

Forrás: PwC (2019)

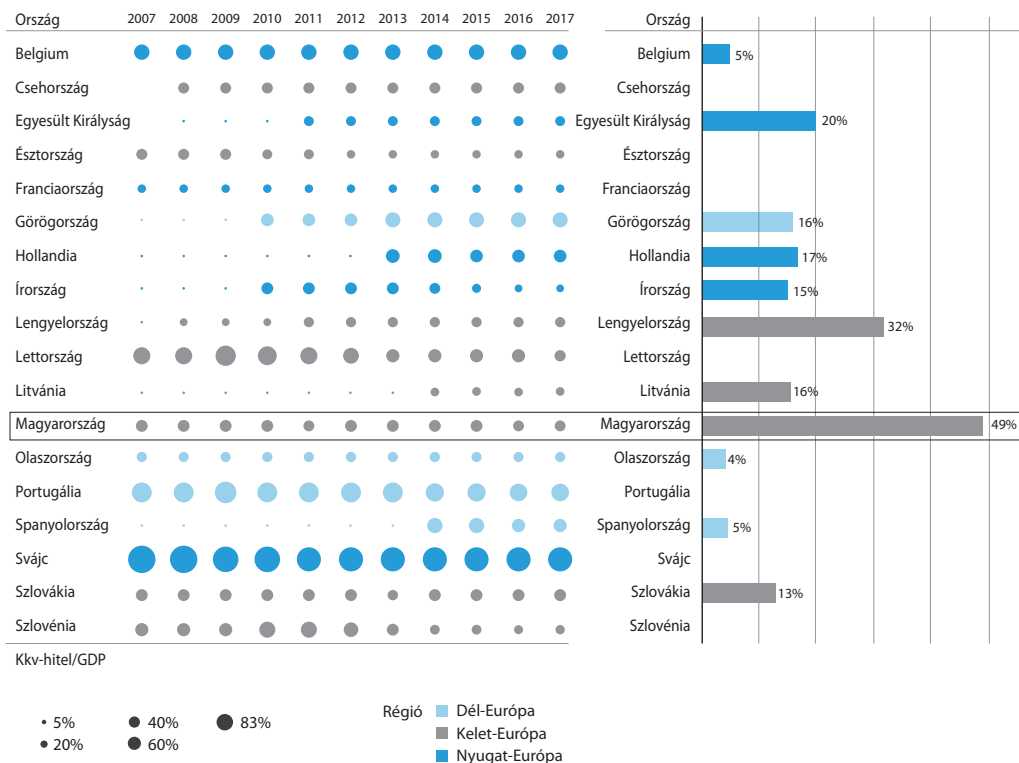
Bár a gazdasági válságot követő elmúlt tíz évben a kereskedelmi bankok általi finanszírozás, kkv-k forráshoz jutása erősödött, a felmérések még mindig finanszírozási hiányt jeleznek.

¹⁴² Nyikos–Soós (2018): i. m. 120–137.

¹⁴³ Lásd EUB-útmutató a pénzügyi közvetítők kiválasztásáról.

Kkv-hitelek aránya a GDP-hez viszonyítva (%)

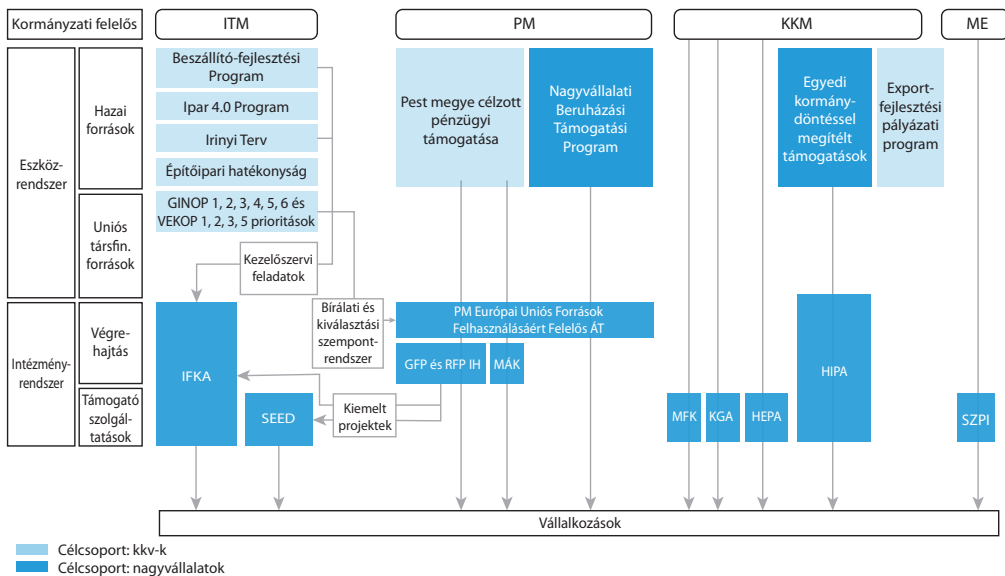
Kkv-hitelek elutasítási aránya 2017-ben



23. ábra: Kkv-hitelek GDP-hez viszonyított aránya és elutasítási rátája

Forrás: OECD

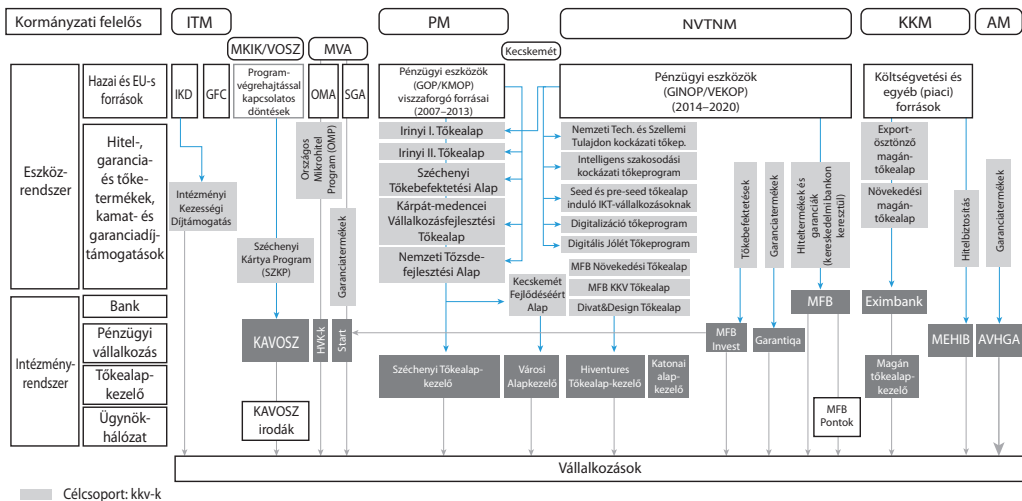
Mindezek alapján a hazai kkv-k forráshoz juttatásának állami eszközökkel történő támogatása, a küszöbön álló versenyképességi és technológiai korszakváltáson történő átsegítése gazdasági érdekként és feladatként jelentkezik. A vállalkozásfejlesztés jelenlegi magyar eszköz- és intézményrendszere a vissza nem térítendő támogatásoktól (támogatás) a visszafizetendő *pénzügyi eszközökig* (hitel, kombinált hitel, garancia, illetve tőkebefektetés), amely 2020-tól kiegészült a feltételeken vissza nem térítendő támogatásokkal is, széles eszközrendszert mutat a megosztott kormányzati és pénzügyi felelősségi és intézményrendszerrel.



24. ábra: Vissza nem térítendő vállalkozásfejlesztési források

Megjegyzés: a földalapú támogatások és vidékfejlesztési, halászati programok kivételével

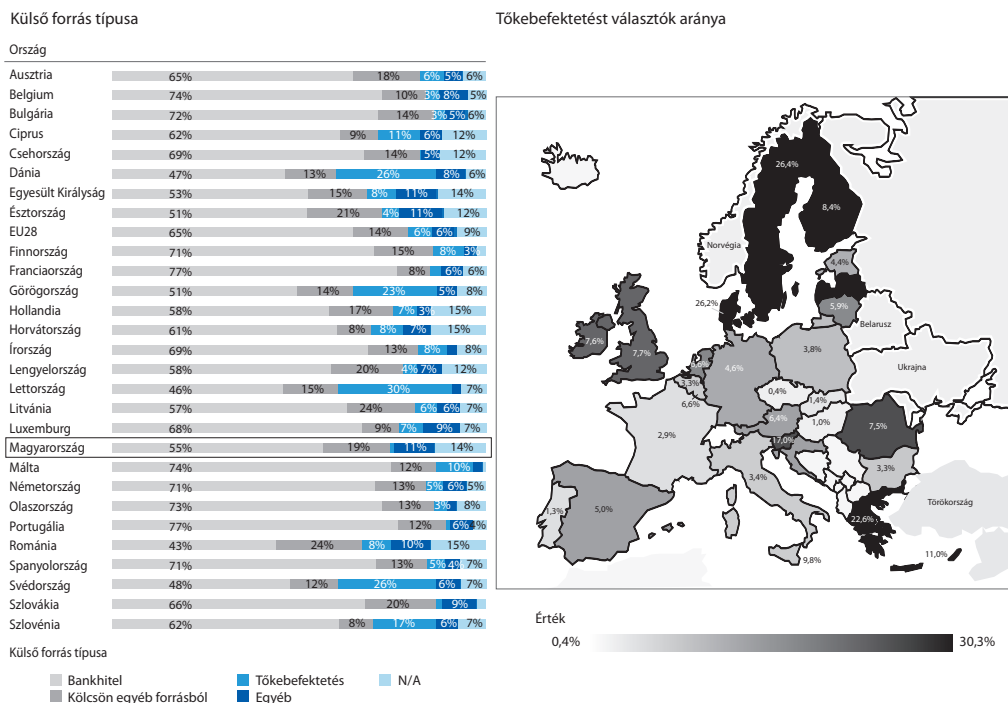
Forrás: Györgyi Nyikos – Gabriella Fucker: Venture Capital and Equity Financing from Public Funds. *Pro Publico Bono*, 8. (2020), 2. 84–109.



25. ábra: Pénzügyi eszközök (hitel-, tőke- és garanciaeszközök)

Forrás: Nyikos–Fucker (2020): i. m.

A magyar mikro-, kis- és középvállalkozások¹⁴⁴ megerősítésének stratégiája alapján az átfogó és a másodlagos célok között szerepel a komoly növekedésre képes vállalati kör értékteremtő képességének megerősítése, a teljes kkv-szektor számára a működéshez szükséges kiszámítható keretek biztosítása, a kkv-k termelékenységének növelése, a hazai tulajdonú kkv-k által előállított hozzáadott érték növelése, valamint a kkv-k exportképességének növelése. Az Európai Központi Bank 2018-as kkv-kra vonatkozó *Survey on the Access to Finance of Enterprises* felmérése bemutatja azokat a piaci kihívásokat, amelyekkel a kis és közepes méretű vállalkozások szembesülnek, információt nyújt a kkv-k finanszírozási feltételeiről. E szerint Magyarországon a kkv-k 55%-a bankhitelből, 19%-a egyéb forrásból származó kölcsőnrel finanszírozná tevékenységét, egyelőre a vállalatok csekély hányada, 0,9%-a vonna be tőkét a terjeszkedéshez, fejlesztéshez.



26. ábra: Külső forrás típusa és a tőkebefektetést választók aránya

Forrás: European Central Bank: *Survey on the Access to Finance of Enterprises*

Ezek a magyar tőkefinanszírozási arányok regionális viszonylatban és az uniós átlaghoz képest is alacsonynak tekinthetők.

A pénzügyi közreműködők díjazásánál a CPR és az állami támogatási konstrukciók két lehetőséget kínálnak a magánbefektetők érdekeivel való összhang megteremtésére:¹⁴⁵

¹⁴⁴ Jeneiné Gerő Henriett Emese – Kincses Áron – Tóth Géza: A hazai mikro-, kis- és középvállalkozások térbeli jellegzetességei. *Területi Statisztika*, 61. (2021), 6. 769–796.

¹⁴⁵ Nyikos (2016): i. m. 103.

- *egyenrangúság elve (pari passu)*:¹⁴⁶ a saját pénzeszközeivel a konstrukcióhoz hozzájáruló magánbefektető és az EU-hozzájárulást nyújtó fél által viselt kockázat feltételei megegyeznek;
- *ösztönző jellegű (preferenciális) javadalmazás*: a vezetői döntések meghozatalakor az érdekek összehangolását célzó eszközökkel – például a teljesítményalapú javadalmazással – az üzleti szemlélet erősítése, és ahol értelmezhető, az alapkezelőknek a pénzügyi eszköz megvalósításában történő közvetlen részvétele.

A *preferenciális javadalmazási konstrukciók az alábbi típusokat* jelenthetik:

- *aszimmetrikus nyereségmegosztás* (például infrastrukturális fejlesztéseket finanszírozó pénzeszközök esetén a legalacsonyabb megtérülési ráta alkalmazása nem egyenlően oszlik meg a befektetők között, a magánbefektetők kedvezményes elbánásban részesülnek);
- *aszimmetrikus veszteségmegosztás* (például garanciakonstrukciók esetében az innovációs tárgyú hitelek esetleges veszteségének részleges átvállalása a magánbefektetőtől);
- *kedvezményes díjazás* alkalmazása az alapkezelők számára: amennyiben társbefektetők is, a CPR-ban megjelölt delegált aktus korlátai között (például mikrofinanszírozás);
- *kedvezményes kilépési (exit) rendszer* (például az energiahatékonysági alapok esetében az el nem adott egységek kockázatának felvállalása).

Állami alapkezelő esetében a Bizottság kiemeli, hogy amennyiben a kiválasztás nem nyílt és átlátható eljárás útján történt, az előny nyújtása abban az esetben zárható ki, ha a kezelő díja maximalizált, teljesítményalapú, és megfelel a piaci feltételeknek, döntéseiket pedig piaci alapon hozzák. Ebben az esetben további feltétel, hogy a magánbefektetőket ügyletenként, nyílt, átlátható, megkülönböztetésmentes és objektív kiválasztási eljárással kell kijelölni, valamint ki kell zárni, hogy az állam az alap napi kezelési feladataiba beavatkozzon.

Az alapok alapjánál és a pénzügyi közvetítőknél felmerülő, *elszámolható menedzsmentköltségek és -díjak regresszív módon* érvényesíthetők az elszámolhatósági időszakban; a szabályozás a végrehajtó szervezet típusa szerint felső küszöbértékeket fektet le.

A jogszabályban rögzített menedzsmentköltségek és -díjak *meghaladhatók*, „amennyiben az irányítási költségeket és díjakat olyan pénzügyi eszközt végrehajtó szervezet számítja fel – ideértve adott esetben az alapok alapját végrehajtó szervezeteket is –, amelyet az alkalmazandó szabályokkal összhangban versenypályázaton választottak ki, és a versenypályázat igazolta a magasabb irányítási költségek és díjak szükségességét”.¹⁴⁷ Felmerül persze a kérdés, hogy

¹⁴⁶ Állami támogatást nem tartalmazó *pari passu* ügyletről az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén beszélhetünk: (1) az adott iparágban hasonló célra, hasonló feltételek mellett szokásosnak tekinthető az adott összegű befektetés; (2) a magánfél részvétele nem marginális. Az eset jog szerint ezt jelenti, hogy a befektetésben legalább 30% a magánfél aránya; (3) az állami szereplő és a magánfél befektetésére egyszerre kerül sor; (4) a magánfélnek nem származik extra haszna az ügyletből (például ha fennmarad az adott cég, akkor továbbra is megrendel a magánfél másik cégétől); (5) a magánfélnek nincs egyéb kitétsége, felelőssége abban a vállalatban, amelyikben a befektetést végrehajtják.

¹⁴⁷ A Bizottság 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. március 3.) 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 és a Kohéziós Alapra

a közbeszerzés versenypályázatnak minősül-e, különösen, ha végeredményeként egyetlen konzorcium jelenik meg.

2. szövegdoboz: A kölcsönt nyújtó pénzügyi közvetítők esetében a menedzsmentköltségek és -díjak számítása

1. Tőke költsége: az EU-szabályozás²⁵⁶ szerint a kis- és középvállalkozói hitelek kockázati súlya 75%. E számításból kiindulva és figyelembe véve a 8%-os tőkekövetelményt, 100 egységnyi kkv-hitel 6 egységnyi tőkét igényel a hitelkockázat tőkekövetelményeinek becslésekor használt belső minősítési módszertől (IRB) függően.
2. OPEX-becslés (működési költségek).
3. A források költsége, amely a BUBOR vagy EURIBOR mértékétől függ. A BUBOR azonban kizárólag akkor mérvadó, ha pénzügyi közvetítő által refinanszírozás történik.

Forrás: Nyikos szerkesztése

Az EIB mint az Európai Unió bankja szorosan együttműködik az EU-intézményekkel és -tagállamokkal az EU-szakpolitikák megvalósítása érdekében, és nagyságrendjét tekintve a legnagyobb multilaterális hitelfelvevő és hitelfolyósító egyidejűleg. Pénzeszközöket és szakértelmet nyújt azokhoz a beruházási projektekhez, amelyek hozzájárulnak az uniós célok megvalósításához. Az EIB fontos szerepet játszik továbbá az Európai Unióban az operatív programok és pénzügyi eszközök végrehajtásában is *tanácsadó szervként*, és pénzügyi *megvalósítással kapcsolatos feladatokat* is elláthat. Kezel EU-szinten végrehajtott közös pénzügyi eszközöket is (az EIB által végrehajtott, *felső határ nélküli garanciákat és értékpapírosítást* célzó közös pénzügyi eszközök-höz hozzájárulhatnak a tagállamok, és ilyenkor nem szükséges a kohéziós források mellé hazai társfinanszírozást rendelni). Az *OP pénzeszközeinek kezelése elkülönülten történik*, továbbá az EU-szintű eszközök esetében átgörhathető a végrehajtási rendszer kialakításának időszaka (alapok alapja, illetve pénzügyi közvetítők kiválasztása, a pénzügyi eszközök alapvető paramétereinek meghatározása stb.). Ráadásul az audíthatóság nem folytat le rendszer- és projektalapú ellenőrzést sem. Az *EIB-vel és az EIF-fel az irányító hatóságok versenypályázat/közbeszerzés lefolytatása nélkül is köthetnek szerződést*. Továbbá az *EIB/EIF saját belső eljárásrendje alapján választhatja ki a pénzügyi közvetítőket*.

A pénzügyi eszközök hozzáadott értékének vizsgálatakor az egyik kritikus fontosságú szempont, hogy az mennyire képes a finanszírozás terén meglévő, a piaci elemzésben azonosított *piaci kudarcot megszüntetni*. A közszektor által működtetett pénzügyi eszközök piacának lehetséges mérete az a nagyságrendű forrás, amelyet az adott alap bármilyen megtérülési igény mentén ki tud helyezni, ám a piacnak csak azokban a szegmenseiben, ahol a magánszektor nem fektet be. Ez nagyban függ az elvárt megtérüléstől, és az alkalmazott befektetési és árazási stratégiától is. A piaci finanszírozási kudarc és szükséglet bizonyítékát és az alapeszköz optimális méretét több információ alapján kell kialakítani, ehhez szükség van az ugyanazon vagy hasonló piacon működtetett eszközök tapasztalataira is.¹⁴⁸ Hozzáadott érték csak úgy teremthető, ha az új

és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet kiegészítéséről 13. cikk (6) bekezdés.

¹⁴⁸ European Investment Bank: *Using Financial Instruments for SMEs in England in the 2014–2020 Programming Period – A Study in Support of the Ex-Ante Assessment for the Deployment of EU Resources*. 2015.

eszköz finanszírozásának a meglévő pénzügyi támogatásokkal való koherenciája biztosított. Ez akkor teljesül, ha a tervezett eszköz indokolható, és következetes módon illeszthető be a meglévő európai uniós és tagállami pénzügyi támogatások rendszerébe. Ez az eset áll fenn, amikor *létező, vissza nem térítendő támogatási eszközöket feleslegessé tesz*, vagy amikor *a rendelkezésre álló eszközök önmagukban nem elegendőek a finanszírozási igények kielégítésére*. Hozzáadott érték keletkezik akkor is, amikor az új eszköz *más eszközöket egészít ki nagy áttételi hatással*, különösen, ha a visszaáramló források pozitív hatást gyakorolnak a költségvetésre, és esetleg a holtteherhatást¹⁴⁹ is sikerül megelőzni.

A 2007–2013-as programozás időszakban Magyarország úgy döntött, hogy a kkv-k pénzügyi forrásokhoz jutását a pénzügyi eszközök alkalmazásával is javítja a Gazdaságfejlesztési OP¹⁵⁰ és KMOP keretében, így ugyanazok a konstrukciók váltak elérhetővé a két operatív programban (tükörkonstrukciók) azzal a különbséggel, hogy a GOP a konvergenciaregiókat, a KMOP a közép-magyarországi régiókat támogatta.

13. táblázat: A kockázattőke-eszközök a 2007–2013-as programozási időszak EU-forrásaiból (JEREMIE Alapok)

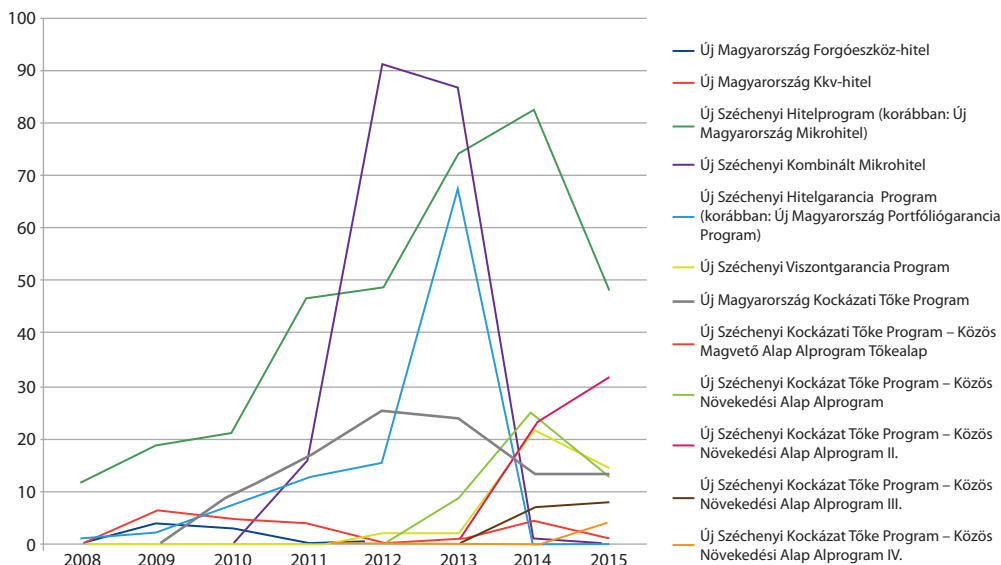
OP	Pénzügyi eszköz	Rövid leírás	Program meghirdetése
GOP KMOP	Új Magyarország Kockázati Tőke Program – Közös Alap Alprogram	Kockázattőke-cégeken keresztül, feladatuk meghatározott mértékű további forrás bevonása a Magyar Vállalkozásfinanszírozási Zrt. nyújtotta pénzeszközök mellett. Az említett partnerek kiválasztására 2009-ben került sor nyílt versenyeztetés alapján.	2009
GOP KMOP	Új Széchenyi Kockázati Tőke Program – Közös Növekedési Alap Alprogram	A projektek legalább 20%-ának innovatívnak vagy a vállalkozásindítás kezdeti szakaszában kell lennie.	2012
GOP KMOP	Új Széchenyi Kockázati Tőke Program – Közös Magvető Alap Alprogram	Ez a tőkejuttatási program a kezdő vállalkozásokra összpontosít. A projektek legalább 50%-ának vagy innovatívnak, vagy a vállalkozásindítás kezdeti szakaszában kell lennie.	2012
ROP-ok	Tőkealap	Kockázati tőke a régiókban	2010

Forrás: Nyikos szerkesztése

A források felhasználási folyamatát tekintve jellemzően a hitelkonstrukciók és különösen a kombinált hitelek a pénzügyi célértékeket túlteljesítik, a garancia és kockázattőke-konstrukciók esetében azonban lassú felfutás és következőképpen a források lassúbb abszorpciója figyelhető meg az adatokból.

¹⁴⁹ Holtteherhatás: ha a beruházások egy része támogatás nélkül is megvalósulna, ez esetben ugyanis az EU-s pénz kiváltja a banki finanszírozást vagy a vállalkozó saját tőkéjét.

¹⁵⁰ A Magyar Köztársaság Kormánya: *Gazdaságfejlesztési Operatív Program*, CCI-szám: 2007HU161PO001 (2007).



27. ábra: A különböző magyarországi pénzügyi eszközök abszorpciók folyamata (2007–2013-as programidőszak)

Forrás: Nyikos (2016): i. m. 103., adatok: Fontium, Magyar Fejlesztési Bank

A pénzügyi teljesítmény terén tapasztalt különbségek több okra vezethetők vissza:

- részben intézményi és szabályozói jellegű (például az intézményrendszer kialakításának időigényes folyamata a programozási időszak első felében és a szabályozói terhek a garanciakonstrukciók esetében);
- részben stratégiai jellegű (a hitel-, különösen a vissza nem térítendő támogatással kombinált konstrukciók iránti fokozottabb igény).

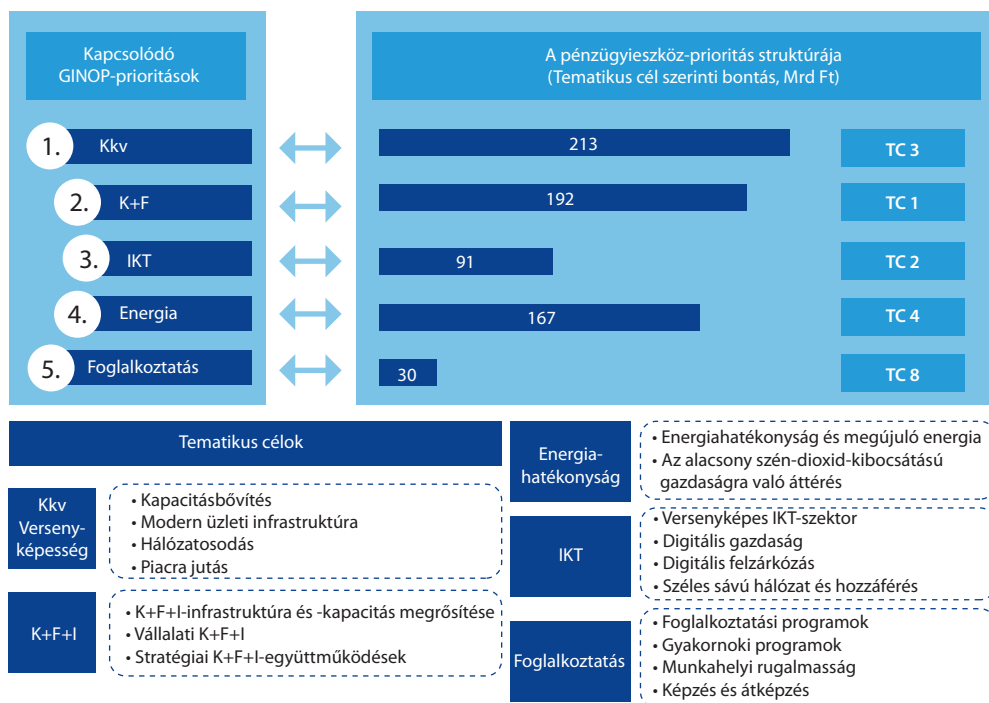
A támogatással kombinált hitelt a 2008-as pénzügyi válságra adott válaszként alakították ki Magyarországon,¹⁵¹ és alkalmazása a 2014–2020-as időszakban immár a szabályozásban is megjelent. Az eszköz arra a megközelítésre épült, hogy ha pénzügyileg életképes és fenntartható fejlesztési projekt megvalósításához a támogatott hitel mellett további pénzügyi rés jelentkezik a költségvetésben, arra támogatással biztosít finanszírozást a rendszer. Ily módon a pénzügyi eszköz forrásaival egyidejűleg a támogatási forrásokat is hatékonyan használják fel, és a fejlesztési projekt is megvalósul, amire kizárólag kereskedelmi banki finanszírozással nem került volna sor.

Magyarország a 2014–2020-as időszakban az ESB-alapok 60%-át gazdaságfejlesztésre és munkahelyteremtésre fordítja. A GINOP-ban¹⁵² 693,15 milliárd forint és a VEKOP-ban¹⁵³ 24,45 milliárd forint nagyságú allokációval a 2007–2013-as időszakban rendelkezésre álló keretekhez képest megháromszoroztuk a pénzügyi eszközökre fordítható pénzeszközöket. A pénzügyi eszközök alkalmazási területe kibővült a K+F+I-, energia-, IKT- és szociális gazdaság ágazatokkal.

¹⁵¹ Ekkor a kereskedelmi banki hitelezés megtorpanásakor a társfinanszírozáshoz sem kaptak forrásokat a vállalkozások.

¹⁵² Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program.

¹⁵³ Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program.



28. ábra: GINOP pénzügyi eszközök indikatív elosztása

Forrás: Nyikos előadása a Magyar Fejlesztési Bank Zrt. (MFB) és az NGM közös sajtótájékoztatóján. Budapest, 2016. december 10.

A pénzügyi eszközök lebonyolítása érdekében a Magyar Fejlesztési Bankot jelölték ki mint holding-alapkezelőt.¹⁵⁴ A pénzügyi közvetítői hálózat kialakítására közbeszerzési eljárás lefolytatásával pénzügyi szolgáltatás vásárlásával, de nem egyes pénzügyi eszközök felállításával, hanem hálózat beszerzésével került sor. Ez új megközelítés, amely azonban nem ütközik jogszabályba. Ez egyrészt azt is jelenti, hogy a hálózat valamennyi pontján az összes pénzügyi termékhez hozzá lehet férni, és a termékek feltételeinek alakítása a holding-alapkezelő által történik, amely rugalmasságot és egységes feltételrendszert biztosít, másrészt a kereskedelmi banki finanszírozás nem a pénzügyi eszköz szintjén kerülhet a rendszerbe, hanem projektszinten.

A magántőke-befektetés (*private equity*) tőzsdén kívüli cégek számára biztosít finanszírozást; ezen belül a kockázati tőke (*venture capital*) induló vagy az életciklusuk korai szakaszában lévő vállalkozásokat finanszíroz, így az átlagnál kockázatosabbnak számít. A kockázati tőke jellegzetessége, hogy elsősorban a nagy növekedési potenciállal rendelkező vállalkozásokat keresi, amelyek gyakran a valamilyen innovatív tevékenységet folytató vagy technológiaintenzív vállalati

¹⁵⁴ A jogalapot biztosítja a 2001. évi XX. törvény (MFB tv.) és a kijelölő kormányrendelet, amely a szervezet feladatául az EU-s források menedzselését jelöli meg, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről 11. cikk (Kizárólagos jog alapján odaítélt, szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések) és a 12. cikk (A közszférába tartozó szervezetek közötti feladat-ellátási szerződések) (4) bekezdése.

körből kerülnek ki. A magvető tőke (*seed capital*) a vállalkozás legkorábbi életszakaszában az üzleti koncepció kialakítására, a piac feltérképezésére, üzleti terv készítéséhez használható fel. Az úgynevezett induló tőkét (*start-up capital*) a befektetők olyan céltársaságoknak nyújtják, amelyek már rendelkeznek üzleti koncepcióval, de a terméküket még nem értékesítik üzletszerűen, és még nem is nyereségesek. Az indulótőke-befektetés célja általában a termékfejlesztés, a termelés beindítása, a piaci bevezetés finanszírozása. A kockázattőke-befektetéseket jellemzően egy alap révén valósítják meg. Ezt a befektetési alapot egy alapkezelő (beltag) irányítja, a tőkéjét több befektető (kültagok) együttesen biztosítja.

A kockázatfinanszírozási alapszabálya, hogy abban az állam mellett közös alapstruktúra esetében az alap szintjén, vagy *co-investment* struktúra esetében az egyedi befektetések szintjén meghatározott mértékben független magánbefektetőnek is részt kell vennie.

Érdekes jelenség azonosítható az ügyletjellemzők vizsgálatával: a 2014–2020-es időszak tapasztalatai szerint az ügyletnagyság jelentősen nőtt a korábbi időszakhoz képest.

14. táblázat: Pénzügyi eszköz ügyletnagyságok 2007–2013 versus 2014–2020

	2007–2013		2014–2020	
	GOP		GINOP	
	Ügyletszám	Átlagügylet	Ügyletszám	Átlagügylet
Hitelprogramok	13 066	10,87	5 739	63,95
– önálló hitel	5 557	16,58	2 746	75,93
– kombinált hitel	7 509	6,64	2 993	52,96
Garanciaprogramok	1 197	28,93		
– hitelgarancia	691	26,68	Nincs garanciaprogram	
– viszontgarancia	506	32,00		
Kockázati tőke	317	342,80		
– magvető	99	49,89		
– növekedési	218	475,82		
KMOP		VEKOP		
Hitelprogramok	2 887	10,49	441	18,75
– önálló hitel	1 505	13,96	366	17,82
– kombinált hitel	1 382	6,72	75	23,30
Garanciaprogramok	375	43,47		
– hitelgarancia	306	46,83	Nincs garanciaprogram	
– viszontgarancia	69	28,59		
Kockázati tőke	20	512,34		
– magvető	–	–	Egy alapot hoznak majd létre	
– növekedési	20	512,34		

Forrás: Nyikos Györgyi: Pénzügyi eszközök – magyar tapasztalatok és tanulságok. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2017c), 3. 4–25.

15. táblázat: A 2007–2013-as időszak versus a 2014–2020-as időszak hitelezésének jellemző ügyletmérete

	2007–2013	2014–2020	Változás (%)
Átlagos hitel	16 072 044	91 927 470	572
Átlagos kombinált hitel	6 450 631	54 729 824	848

Forrás: Nyikos (2017c): i. m.

A 2021–2027-es időszakra elfogadott magyar operatív programok még nem állnak rendelkezésre a kézirat elkészítésének időpontjában.

A vissza nem térítendő támogatásokról a visszatérítendő eszközökre való áttérés egyértelmű tendencia azonban az EU-források felhasználásánál az EU-ban, amely azonban Magyarországon megtörni látszik a 2021–2027-es programidőszak tervei alapján. Stratégiai kérdés azonban a fejlesztési célok elérése érdekében ezen eszközök hatékony és eredményes használata, és javasolt szükség szerint széles finanszírozási eszközpalletának a kialakítása, hogy a vállalkozások forrásigényét minden szegmensben hatékonyan meg lehessen oldani.

1.5.6. Szabálytalanság és szabálytalansági eljárás

Az uniós szabályok elsődleges célkitűzéseként jelenik meg az uniós pénzügyi érdekek védelme¹⁵⁵ minden területen. Folyamatosan erősödnek az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló eszközök, az EU-nak és a tagállamoknak egyaránt kötelessége a pénzügyi érdekeket sértő mindennemű jogellenes tevékenység elleni fellépés.

A Bizottság és a tagállamok az uniós költségvetést elsősorban a következők révén védik meg a jogosulatlan vagy szabálytalan kiadásoktól, továbbá a vám- és más adókötelezettségek elkerülésétől:

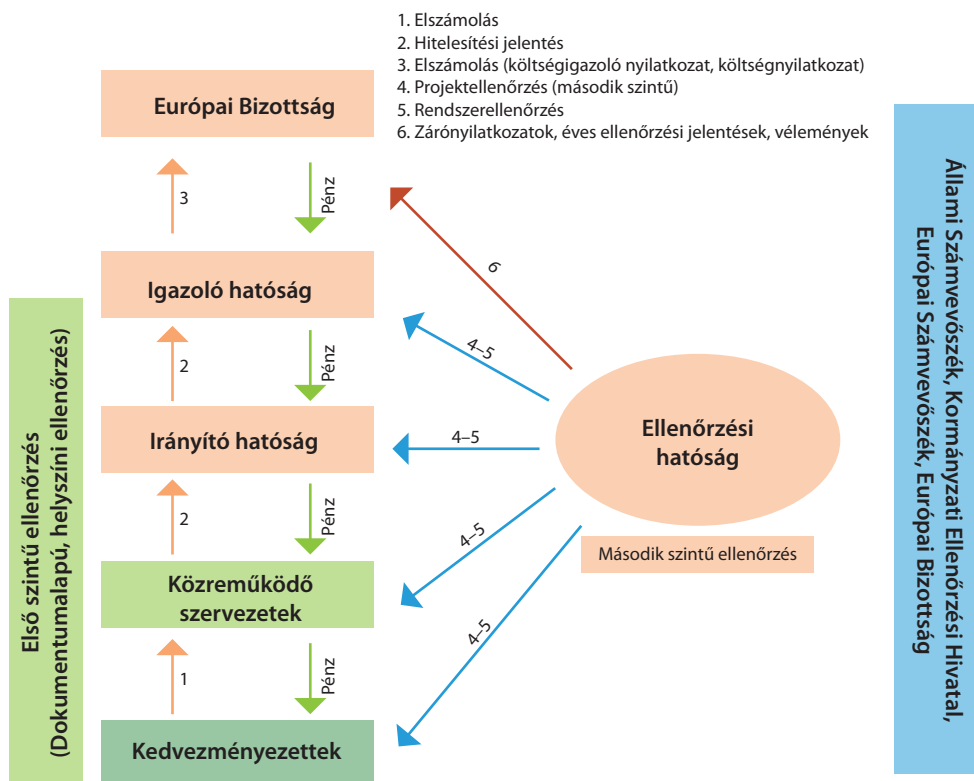
- megelőző intézkedések;
- vizsgálati tevékenységek;
- korrekciós mechanizmusok (elsősorban a tagállamokra rótt pénzügyi korrekciók révén, de a kiadási oldalon az uniós kifizetések kedvezményezetttek által történő visszafizettetése útján is, valamint az elkerült vám- és más adókötelezettségek beszedésével);
- visszaszorító intézkedések (különösen a tagállamok által a megosztott irányítású alapok és a tradicionális saját források [TOR] esetében).

A jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog EU-s jogi alapelvei mellett az alapok felhasználására vonatkozó közös rendelkezéseket tartalmazó rendelet rögzíti a tagállamok szabályos intézményrendszeri működésre és szabályos program- és projektvégrehajtásra vonatkozó kötelezettségét (irányítási, kontroll- és auditkötelezettségek, panaszvizsgálás). További vonatkozó szabályozásként az uniós költségvetés kiadási oldalán

¹⁵⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 287. és 325. cikke; az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU Euratom rendelete az unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, IX. cím 1. és 2. fejezete, valamint X. cím.

a Bizottság négy felhatalmazáson alapuló¹⁵⁶ és négy végrehajtási rendeletből¹⁵⁷ álló csomagot fogadott el a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret megosztott irányításának területén a szabálytalanságok bejelentésével kapcsolatos rendelkezésekre vonatkozóan.

A megosztott irányítás keretében – ilyen a kohéziós politika mellett az agrárpolitika is – szabálytalanságok és csalás gyanúja esetén a megelőzés, felderítés, nyomozás és korrekció elsődleges felelőssége a tagállamoké. A tagállamoknak kötelessége, hogy jelezzék a Bizottságnak a csalásokkal és szabálytalanságokkal kapcsolatos ügyeket.



29. ábra: Az európai uniós támogatások magyar irányítási és kontrollrendszere

Forrás: Nyikos szerkesztése

¹⁵⁶ Az EUMSZ 290. cikke lehetővé teszi az uniós jogalkotó (általánosságban az Európai Parlament és a Tanács) számára, hogy a Bizottságot olyan általánosan alkalmazandó, nem jogalkotási jogi aktusok elfogadására hatalmazzák fel, amelyek meghatározott jogalkotási jogi aktus bizonyos nem lényeges elemeit egészítik ki vagy módosítják. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok például új (nem lényeges) szabályokat adhatnak valamely jogalkotási jogi aktushoz, illetve annak meghatározott aspektusai későbbi módosítását is tartalmazhatják.

¹⁵⁷ A Bizottság vagy – kellően indokolt, meghatározott esetekben és az Európai Unióról szóló szerződés 24. és 26. cikkében meghatározott esetekben – a Tanács végrehajtási jogi aktusok elfogadására kap felhatalmazást (az EUMSZ 291. cikke).

A forrásfelhasználás megfelelése szempontjából történhetnek problémák: történhet *hiba*, *szabálytalanság* vagy *csalás*, azonban ezek a kifejezések – bár a köznyelvben szinonimaként is használatosak – eltérő jelenségeket takarnak. A kohéziós politika területén *hibának*¹⁵⁸ számít bármilyen előírás megszegése: ez azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy a forrás eltűnne vagy rosszul használnák fel. A hiba nem jelent egyben csalást. Hiba kategóriába tartoznak a nem szándékosan elkövetett figyelmen kívül hagyások is, míg a *csalás*¹⁵⁹ szándékosan elkövetett cselekmény. A *szabálytalanság* az uniós jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként az EU általános költségvetése vagy az általa kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül az EU, az Európai Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.¹⁶⁰

A tagállamoknak kell megtenniük a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az uniós pénzügyi érdekeket is érintő tranzakciók megfelelőek és jogszerűek legyenek. Az ellenőrzésekkel kapcsolatos intézkedéseknek a célkitűzésekkel arányosnak kell lenniük, mégpedig azért, hogy ne eredményezzenek túlzott mértékű gazdasági kényszert, vagy ne járjanak túl nagy közigazgatási költséggel. A szabályoknak vagy az uniós forrásfelhasználási előírásoknak való nem megfelelés általában kizárja a költségelemet a projekt költségvetésből (nem elszámolható), illetve szabálytalannak minősül. A kedvezményezettnek vissza kell fizetnie részben vagy egészben a támogatást a szabálytalanság súlyától függően.

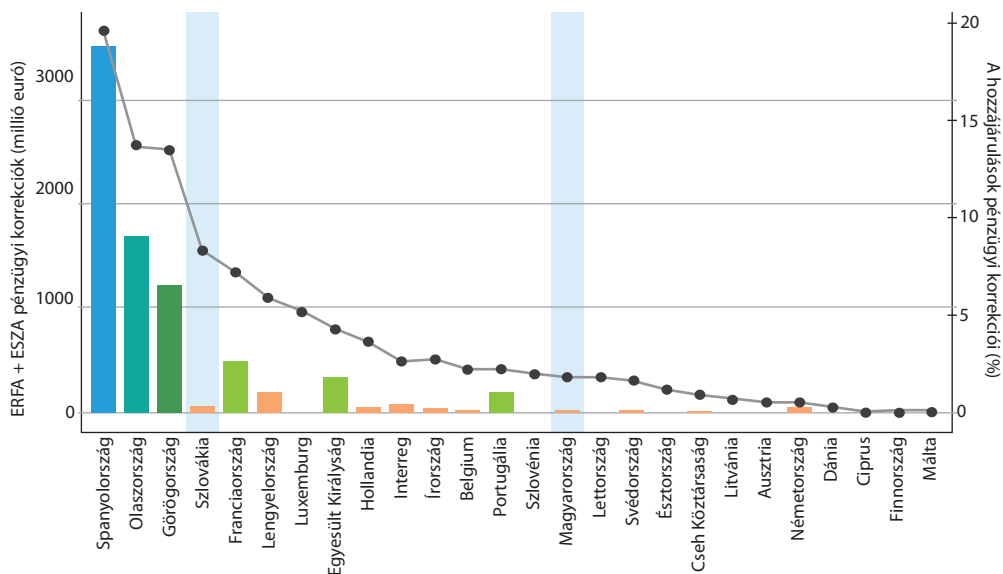
Első lépésben a tagállami hatóságok kötelezettsége a megfelelő intézkedések megtétele. A Bizottság csak akkor avatkozik be, ha a szabálytalansággal érintett összeget nem korrigálják, vagy a rendszerellenőrzés nem működik. Ha a tagállami hatóságok felderítik a szabálytalanságot, és korrigálnak, meghatározott, záros időtartamon belül¹⁶¹ az uniós forrás felhasználható más projekt megvalósításához. A 2014–2020-as időszakban, ha a Bizottság fedezi fel a szabálytalanságot, és alkalmaz korrekciót az éves zárás követően, akkor ez együtt jár az adott forrásrész elvesztésével, tehát hazai forrás terhére kell elszámolni azt. Ezáltal a program uniós forrásainak lehívásához több hazai forrás igénybevétele szükséges.

¹⁵⁸ Hiba: a végrehajtás során a szabályoknak való nem megfelelés; a hibaadatok megbízhatósági nyilatkozatokból és ellenőrzési eredményekből származnak.

¹⁵⁹ A kiadásokat érintő csalás: akármely tevékenység vagy szándékos mulasztás, amely hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok használatára vagy bemutatására irányul, amely hatásaként magával vonja az Európai Unió általános költségvetéséből származó, illetve az Európai Unió által vagy a nevében kezelt költségvetésekből származó tőke elsikkasztását vagy szabálytalan visszatartását, információk kötelező elhallgatását az előbbiekkal megegyező következményekkel, továbbá az említett források más célokra való felhasználását, mint amelyekre eredetileg megítélték azokat.

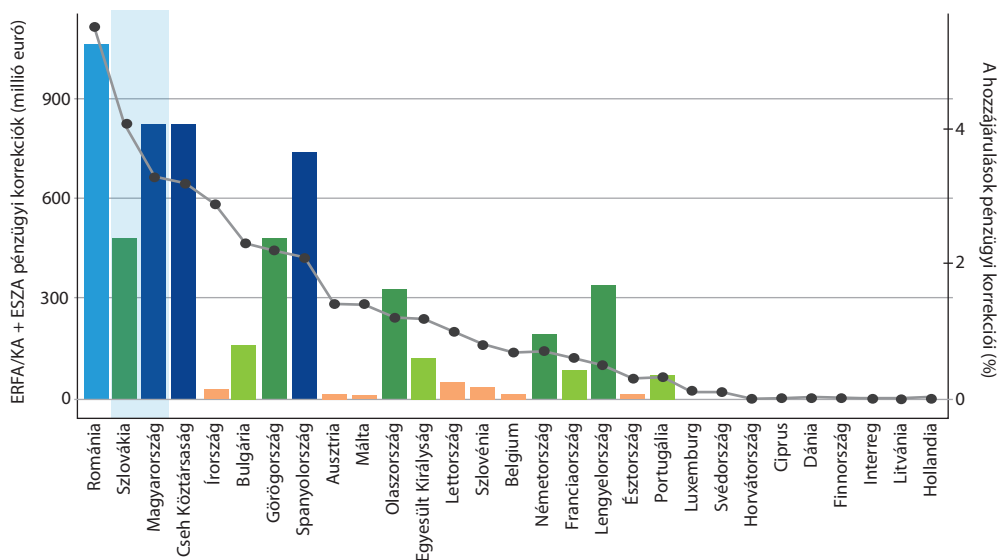
¹⁶⁰ Nyikos (2017b): i. m.

¹⁶¹ Lásd az abszorpció és éves zárás szabályokat.



30. ábra: A tagállamok 2016. december 31-én megerősített halmozott pénzügyi korrekciói az ERFA és az ESZA 2000–2006-os programozási időszakára vonatkozóan a beérkezett hozzájárulásokhoz képest (oszlopok)

Forrás: Európai Bizottság: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Számvevőszéknek. 2016. évi éves gazdálkodási és teljesítményjelentés az uniós költségvetésről. COM(2017)351 végleges (2017. június 13.)



31. ábra: A tagállamok 2016. december 31-én megerősített halmozott pénzügyi korrekciói a 2007–2013-as ERFA/KA és ESZA programozási időszakban a beérkezett hozzájárulásokhoz képest (oszlopok)

Forrás: A Bizottság jelentése (2017. június 13.): i. m.

Amennyiben a Bizottság úgy látja, hogy a tagállam nem korrigál valamely szabálytalan kiadás esetében, vagy a végrehajtási és ellenőrzési rendszer működésében súlyos hiba van, akkor megszakíthatja¹⁶² vagy felfüggesztheti¹⁶³ a kifizetést. Ha a tagállam nem vonja vissza a szabálytalan kiadást, vagy nem tesz intézkedéseket a rendszerhiba kijavítására, a Bizottság pénzügyi korrekciót (végső kiigazítást) alkalmazhat,¹⁶⁴ ami az uniós finanszírozás csökkentését eredményezi.

A kedvezményezettet megillető támogatás visszafizetésére kötelező döntések elleni jogorvoslati lehetőségeket a vonatkozó kormányrendelet a következőképpen szabályozza:

- a) A szabálytalanságot megállapító döntés ellen egy alkalommal lehet jogorvoslattal élni, amely jogorvoslati kérelem elbírálására a „másodfokú szerv” – minisztériumi szint¹⁶⁵ – jogosult. A minisztériumi szinten született döntés ellen további jogorvoslati lehetőséget a rendelet nem biztosít. A másodfokú szerv tehát egy főben testesül meg, aki állami és politikai vezetőnek minősül¹⁶⁶ (vitatott, hogy ez a hatalmi ágak szétválasztásának elvét követő megoldás-e, vagy sem).
- b) Az elállással, azaz az annak következményeként felmerülő támogatás-visszafizetési kötelezettség megállapításával szembeni jogorvoslati lehetőséget a rendelet nem fogalmaz meg, mivel a támogatási jogviszony mögöttes polgári jogi háttere szerint a bírósági út minden esetben lehetséges.

Lényeges kérdés a szabálytalansági eljárások végén hozott, a kedvezményezettre nézve hátrányos megállapításokat és esetlegesen jogkövetkezményeket is tartalmazó döntés közigazgatási jogi vagy polgári jogi kategorizálása, és hogy mely bíróságok rendelkeznek hatáskörrel a jogviták elbírálására. Erre a kérdésre a bíróságok válasza sem volt egységes, ami hosszú éveken keresztül ellentétes bírósági gyakorlatot eredményezett. Magyarország 2004 óta az Európai Unió tagja, és előtte előcsatlakozási források, azóta uniós támogatások felhasználására jogosult, azonban csak 2010–2012 környékén mondta ki a magyar bírósági gyakorlat egyértelműen, hogy e támogatási jogviszonyokban jogvita elbírálására polgári bíróság rendelkezik hatáskörrel.¹⁶⁷

¹⁶² Kifizetések ideiglenes megszakítása: a Bizottság a benyújtott költségek utalásának teljesítését maximum hat hónappal meghosszabbíthatja. A kifogásolt hiányosságok megfelelő kezelését követően a kifizetések folytatódnak. Ez az eljárás nem feltétlenül jár együtt pénzügyi korrekcióval.

¹⁶³ Prioritás-/operatívprogram-szintű időközi kifizetések felfüggesztése: erre az eljárásra az irányítási és ellenőrzési rendszer súlyos, rendszerjellegű hiányossága(i) alapján kerül sor. A probléma súlyát jelzi, hogy ez a szankció általában pénzügyi korrekcióval jár együtt, és feloldása szigorúbb feltételrendszer alapján, hosszabb időtávon történik.

¹⁶⁴ A Bizottság a pénzügyi korrekciók következő típusait alkalmazza a tagállamok által bejelentett kiadásokra („utólagos” korrekciók): (1) egyedi esetekre vonatkozó pénzügyi korrekció, a jogosulatlanul felhasznált összegek, valamint a költségvetésre gyakorolt pénzügyi hatások pontos beazonosítása alapján; (2) extrapolált korrekció, ha a kapcsolódó összeg reprezentatív statisztikai minta alapján elegendően magas konfidenciaszint (megbízhatósági szint) mellett számszerűsíthető; (3) átalánykorrekció, ha a kapcsolódó összeg nem számszerűsíthető reprezentatív statisztikai minta alapján, vagy amikor az egyedi hibák kiadásra gyakorolt hatása nem számszerűsíthető pontosan (például egyedi közbeszerzési szerződések pénzügyi korrekciója elfogadott átalányok alapján).

¹⁶⁵ A fejlesztéspolitikáért felelős miniszter (aki jelenleg éppen a Miniszterelnökséget vezető miniszter).

¹⁶⁶ 2010. évi XLIII. törvény 6. §.

¹⁶⁷ Lásd 1/2012 (XII. 10.) KMK-PK vélemény; EBH2237/2010. számú gazdasági elvi határozat; Legfelsőbb Bíróság Gfv.IX.30.218/2011/7. számú ítélete.

A két legfőbb jogkövetkezmény a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére kötelezés és a támogatási szerződéstől elállás. Az elállás gyakorlására (illetve támogatói okirat esetén a támogatás visszavonásáról rendelkezni) a támogató jogosult. Kötelmi jogi szempontból a 2007–2013-as időszakban irányadó Ptk. 319. § (3) bekezdése és 320. § (1) bekezdése értelmében az elállás a szerződést felbontja, így a szerződés a megkötésének időpontjára visszamenő hatállyal megszűnik, és a már teljesített szolgáltatások visszajárnak. Azonban külön elállási nyilatkozat nélkül is maga a szabálytalansági döntés következtében a támogatás kifizetésének megtagadását, illetve a már kifizetett összeg visszakövetelését is elállási körülményként kell értékelni.¹⁶⁸

A támogatási jogviszony polgári jogi jellegére tekintettel elállás esetén a kedvezményezett a támogatóval való egyet nem értés esetén tehát polgári pert indíthat. A kereseti kérelem jogalapja azonban nem a szabálytalansági döntés, hanem az elállás jogellenességének megállapítása,¹⁶⁹ illetve a támogató teljesítésre való kötelezése.¹⁷⁰ A bíróság az ilyen ügyekben vizsgálja az elállás indokának vagy teljesítésre kötelezésnek a megfelelőségét, a szabálytalanság elkövetésének körülményeit, ami a támogató és kedvezményezett közötti szerződéses viszony értékeléséhez szükséges.¹⁷¹

A támogatás felhasználásának ellenőrzése, a gyanú esetén a szabálytalansági eljárás lefolytatása a kohéziós jogszabályokból eredő kötelezettsége az irányító hatósági feladatokat ellátó szervezetnek. Ez azonban nem feltétlenül változtatja meg a jogviszony jellegét, hiszen nem összeegyeztethetetlen a polgári jog szabályaival az egyik fél részéről a másik fél tevékenységének ellenőrzése.¹⁷² Mivel a szabálytalanságok felderítése, kivizsgálása és a jogkövetkezmények levonása uniós szabályozásból eredő feladat, a támogató mint nemzeti hatóság „átruházott

¹⁶⁸ Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiumának 19.G.40.704/2010/6. számú ítéletében foglalt megállapítás.

¹⁶⁹ Releváns jogesetek:

- Legfelsőbb Bíróság Gfv.IX.30.218/2011/7. számú ítéletének alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma 22.G.41.644/2007/38.; másodfokú ítélet: 4.Pf.31.997/2010/3.);
- Fővárosi Ítélőtábla 3.Pf.20.373/2013/4. számú ítéletének alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma 25.G.40.350/2011/8.);
- Fővárosi Ítélőtábla 17.Pf.20.050/2015/6. számú ítéletének alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiuma 19.G.40.366/2014/14.);
- Fővárosi Ítélőtábla 9.Pf.20.015/2012/7. számú ítéletének alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék 66.P.23.359/2011/9.);
- Fővárosi Ítélőtábla 16.Gf.40.660/2014/9. számú ítéletének alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Székesfehérvári Törvényszék 5.G.40.132/2012/40.);
- Kaposvári Törvényszék P.21547/2015/33. számú ítélete.

¹⁷⁰ Releváns jogesetek:

- Fővárosi Ítélőtábla 16.Gf.40.152/2014/13. számú másodfokú ítélete (elsőfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiuma 7.G.40.001/2013/6.);
- Kúria Gfv.IX.30.334/2011/5. és Gfv.VII.30.179/2014/4. számú ítéletei (elsőfokú ítélet: Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma 19.G.40.704/2010/6., másodfokú ítélet: Fővárosi Ítélőtábla 9.Pf.20.303/2011/3. és 9. Pf.21.524/2012/3.);
- Kúria Pfv.V.20.455/2014/5. számú ítéletének alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Pesti Központi Kerületi Bíróság 43.P.87.590/2012/14., másodfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék 1.Gf.75.302/2013/6.).

¹⁷¹ Utóbbi megállapítást a Kúria Kfv.IV.35.689/2013/8. számú ítélete is kimondja.

¹⁷² Például bérleti jogviszonyban a bérbeadó ellenőrzi a bérlemény használatát.

uniós jogkörben” jár el a szabálytalansági vizsgálat lefolytatása során, a kedvezményezett pedig a támogatási szerződés aláírásával elismeri és magára nézve kötelezőnek fogadja el a támogató közhatalmi hatáskörében lefolytatott eljárásait.¹⁷³

Egy másik ügyben azonban a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy mivel a kedvezményezett pályázati eljárás során vált jogosulttá a támogatási szerződés megkötésére, amely pályázat valamennyi feltételét jogszabályi környezet határozta meg, a kedvezményezett szerződéskötési szabadságát csak arra korlátozta, hogy adott tartalommal elfogadja-e a szerződéses feltételeket. Ez pedig nem minősül egyenlő felek közötti szerződéskötésnek. Következésképp a szabálytalansági eljárás sem egyenlő jogú felek között zajlik.¹⁷⁴

A kohéziós végrehajtási intézményrendszerben is zavar érezhető a támogató helyzetének megítélésével kapcsolatban: számos esetben ő maga érvel a hierarchikus jelleg érvényesülése mellett azzal, hogy a támogatás visszakövetelése során a hazai és uniós közjogi jellegű szabályozásba foglalt kötelezettségét teljesíti, és a költségvetés pénzügyi érdekeinek védelmében lép fel.¹⁷⁵ Ezen érvelést folytatva hivatkoznak a kohéziós szabályok mellett a közpénzügyi szabályozás releváns államháztartási rendelkezéseire, miszerint a szabálytalanul felhasznált közpénzt vissza kell követelni. Ez azonban újabb kérdést vet fel a követeléskezelésnél (lásd a következő fejezetben).

Mindazonáltal a legmagasabb bírói fórum egyértelműen kimondta, hogy a támogatási szerződéssel létrehozott polgári jogviszonyban a támogató nem közigazgatási határozatot hoz, hanem polgári jogi nyilatkozatot tesz. Így a szabálytalansági eljárás eredményeképpen hozott döntés polgári jogi nyilatkozatnak minősül, ami polgári perben vitatható és vizsgálható. A szabálytalansági döntés polgári jogi nyilatkozat jellegén pedig nem változtat az a körülmény, hogy a nyilatkozat megtételének eljárásrendjét jogszabály határozza meg és a támogató oldalán a döntés meghozatalában több költségvetési szerv is részt vesz.¹⁷⁶

1.5.7. Követeléskezelés

A szabálytalansággal összefüggésben végrehajtott pénzügyi korrekció a közösségi hozzájárulás egészének vagy részének visszavonása. A jogtalanul kifizetett és behajtandó összeget késedelmi kamattal együtt a Bizottság részére a nemzeti hatóság köteles visszafizetni attól függetlenül, hogy a kedvezményezettől azt behajtották-e, vagy sem.

A tagállamnak el kell végeznie a szabálytalanságokkal kapcsolatban szükséges pénzügyi korrekciókat, amelyek a projekt számára közpénzből nyújtott hozzájárulás részben vagy egészben

¹⁷³ A támogató ezen érvelése a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumán 22.G.41.644/2007. szám alatt indult peres eljárásban szerepelt.

¹⁷⁴ A Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.20.303/2011/3. számú ítéletéből.

¹⁷⁵ A támogató ezen érvelése a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumán 7.G.40.001/2013. szám alatt indult peres eljárásban szerepelt.

¹⁷⁶ A Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumának 7.G.40.001/2013/6. számú ítéletében megjelenő következtetése, amelyet a Fővárosi Ítéltábla 16.Gf.40.152/2014/13. számú ítéletével helybenhagyott.

történő megszüntetését jelentik, és mindezt rögzítenie kell annak a számviteli évnek az elszámolásaiban, amelyben a megszüntetésről szóló határozat született.¹⁷⁷

A forrás visszakövetelésével kapcsolatban az EU költségvetési rendelete¹⁷⁸ szerint a tagállamoknak a visszatérítendő uniós forrásokat a területükön működő állami szervezetek követelésével azonos módon kell kezelniük. Ezen a ponton pedig ismét jelentősége van annak, hogy mi a jogi jellege a jogviszonynak, hiszen a magyar szabályozásban más követeléskezelési szabályok találhatók az államháztartási, illetve a polgári jogi szabályozásban.

Az államháztartásról szóló törvény szerint¹⁷⁹ állami szervezetek követeléséről lemondani csak törvényben meghatározott esetekben és módon lehet. A Magyar Államkincstár *Nemzetgazdasági elszámolások könyvviteli mérlegében szereplő követelések és kötelezettségek év végi értékeléséhez* készített módszertani útmutató alapján általános szabályként kimondható, hogy akkor lehet a követelést behajthatatlanság jogcímen kivezetni, ha a jogosult számára a jogorvoslati lehetőségek kimerültek, a különböző okokból lefolytatott bírósági eljárások lezárultak. Az Áht. szerint a költségvetési támogatások jogosulatlan igénybevétele, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása, továbbá a költségvetési támogatás visszavonása, a támogatási szerződéstől történő elállás vagy annak felmondása esetén a kedvezményezett a jogosulatlanul igénybe vett költségvetési támogatás összegét a kormány rendeletében¹⁸⁰ meghatározott ügyleti kamattal, késedelem esetén késedelmi kamattal növelt mértékben köteles visszafizetni.

Az EU-s források kezelésével kapcsolatos szabályokat tartalmazó kormányrendelet¹⁸¹ egyrészt a visszafizetésnél és a kamat mértékének meghatározásánál a *Polgári törvénykönyvre* hivatkozik, másrészt rögzíti, hogy ha nem kerül sor a visszafizetésre, akkor azt *adók módjára behajtja az állami adóhatóság*. Köztartozásnak minősül az államháztartás alrendszerének¹⁸² költségvetése terhére jogosulatlanul igénybe vett vagy rendeltetésétől eltérően felhasznált támogatás, ha azt a kötelezett az előírt határidőig nem teljesíti.¹⁸³ Mindezek alapján a követeléskezelési fázisban egyértelműen a közigazgatási jogi elemek dominálnak.

¹⁷⁷ 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 és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1303/2013/EU Európai Parlament és a Tanács rendelete.

¹⁷⁸ Az EU általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 1046/2018 rendelete (2018. július 18.).

¹⁷⁹ 2011. évi CXCV. törvény 97. § (1) bekezdés.

¹⁸⁰ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

¹⁸¹ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet: i. m.

¹⁸² Nyikos Györgyi (szerk.): *Államháztartás*. Budapest, Dialóg Campus, 2018a.

¹⁸³ 2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről. Art. 178. § 20. pont.