

Máthé Réka Zsuzsánna

A fejletlen régiók problémái: anyagi veszteség vagy versenyképességi probléma?

A soros magyar elnökség prioritásai olyan témák köré szerveződnek, amelyek mind a hazai, mind az európai közéletben jelentős visszhangot kaptak – és valóban nem lehet fontosságukat elhanyagolni.¹ Ezek közül első helyen a versenyképességi megállapodás létrehozása szerepel, amelyet az európai védelempolitika megerősítése, a következetes és érdemeken alapuló bővítéspolitika, valamint az illegális migráció megfékezésének kérdése követ. A magyar elnökségnek azonban három olyan prioritása is van, amely a nemzetközi fórumokon valamivel kevesebb visszhangot kapott, így a kohéziós politika jövőjének kialakítása, a gazdaságközpontú uniós agrárpolitika kialakítása, valamint a demográfiai kihívások kezelése.

A kohéziós politika jövőjének kialakítása az elmúlt napokban ismét akuttá vált,² lévén az uniós pénzügyekért, valamint kohéziós politikáért felelős vezetők a következő többéves költségvetési ciklus kohéziós politikájának jövőjét igyekeznek megtárgyalni. A ZEW – Leibniz Centre for European Economic Research egy tanulmányára hivatkozva³ a német pénzügyminiszter, Christian Lindner szerint a kohéziós politika túlfinanszírozott, és felhívta a figyelmet arra, hogy a 2021–2027-es költségvetésben rendelkezésre álló pénzüsszegnek mindössze az 5%-át használták fel. Erre alapozva a pénzügyminiszter úgy véli, hogy ezeket a forrásokat jobban ki lehetne használni, például a védelmi kapacitások fejlesztésére. Ehhez az EU-nak sürgősen szüksége van pénzre, miközben a kohéziós alapok „kihasználatlanul hevernek”. Ezzel ellentétben Elisa Ferreira, a leköszönő kohézióért és reformokért felelős uniós biztos úgy véli, hogy a Kínával és az Egyesült Államokkal szembeni versenyben minden uniós régió teljes potenciáljára szükség van, és kifejtette,⁴ hogy a kohéziós politika finanszírozása továbbra is prioritás marad.

¹ Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja 2024.

² PACKROFF 2024b.

³ HEINEMANN–ASATRYAN–BIRKHOLZ 2024.

⁴ PACKROFF 2024a.

A kohéziós politika korlátai

A két vezető közötti nézeteltérés nagyjából tükrözi a kohéziós politikát érintő viták törésvonalait. A ZEW-tanulmány, amelyet a német szövetségi pénzügyminisztérium rendelt meg, nem meglepő módon azt állapítja meg, hogy a kohéziós alapokból származó támogatások nem minden esetben érik el eredeti célkitűzéseiket.

A kohéziós politikák eredményességét illetően számos tanulmány készült, amelyek eredményei többnyire összhangban vannak a ZEW-tanulmány legfontosabb megállapításaival is. Így például ismert, hogy a legalacsonyabb fejlettségű régiók tudják legkevésbé felhasználni az alapokat, míg a fejlettebb régiók többet nyernek az uniós forrásokból. Az egyes befektetések leginkább rövid távon képesek javítani az egy-egy térség gazdasági és társadalmi jólétét mérő mutatókon. Csakhogy a források elapadása után a megfigyelt fejlődés több esetben is leáll, vagyis az alapok nem járulnak hozzá a fenntartható fejlődéshez. A háztartások szintjét vizsgálva a német tanulmány is megállapítja, hogy a lakosok többségének előnye származik a jövedelmek és a munkahelyek kohéziójából, de a magasán képzettek és a magasabb jövedelemmel rendelkezők jobban járnak. Más szóval az alapok nem feltétlenül járulnak hozzá a társadalmi felzárkóztatáshoz. Mi több, bár a tagállamok szintjén csökkennek a fejlettségi különbségek, gyakori, hogy az egyes országok régiói között növekednek.

A szakirodalom széles körű áttekintése után a ZEW-tanulmány is arra a következtetésre jut, hogy rendkívül nehéz felmérni ezen a területen a közpolitikai intézkedések eredményességét. A módszertani kihívásokon túlmenően a jelenlegi kohéziós politikák értékelését a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközből (*Recovery and Resilience Facility – RRF*) származó források és a kohéziós források egyidejű létezése, valamint egyes esetekben az ezek közötti átfedések is nehezítik.

Ugyanakkor a szerzők hangsúlyozzák, hogy a kevésbé fejlett régiókban az adminisztratív kapacitások növelésére kellene törekedni a további források utalása előtt. Az erős kormányzati, helyi önkormányzati struktúrák, a stabil intézményi keretek, a korrupció hiánya, valamint a humán tőke rendelkezésre állása lényeges a kohéziós politika eredményessége számára. A gyenge intézményekkel rendelkező régiókban a kohéziós transzferek elpazarolhatók járadékszerzésre, vagy akár kontraproduktívak is lehetnek, amennyiben olyan iparágak támogatására használják, amelyek nem versenyképesek.

A német pénzügyminisztert viszont mindezek kevésbé zavarták, sokkal inkább az elkülönített források viszonylag alacsony kihasználtsága. Lindner

némileg jogosan érezheti úgy, hogy a Németország által befizetett jelentős összeget az EU nem a legésszerűbben használja ki, hiszen a jelenlegi 2021–2027 között tartó költségvetési ciklus felénél a források nagyon alacsony százaléka volt kifizetve a tagállamoknak. Ám a helyzet nem ennyire egyszerű. A kohéziós források elköltésének mérésében lehetnek lényeges módszertani különbségek. Mi több, az egyes kohéziós programok sikerességéhez hasonlóan az abszorpciók ráta tekintetében is nagy eltérések vannak az egyes tagállamok, illetve régiók régiói között.

A kohéziós források kihasználtsága

Egy, az EP által rendelt tanulmány szerint 2020 végére az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA), a Kohéziós Alapból (KA), az Európai Szociális Alapból (ESZA) és az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezéséből (YEI) a 2014–2020-as időszakra rendelkezésre álló összes pénzügyi forrásnak csupán az 52,5%-át fizették ki a tagállamoknak.⁵ Ugyanakkor 2023 végére a felhasználási arány 94,4% volt, amennyiben nem számoljuk ide a REACT-EU-alapokat. A tanulmány szerint a 2014–2020-as többéves költségvetési ciklus első éveiben nagyon lassú tendencia figyelhető meg a források felhasználása terén: 2018 végéig az összes forrásnak mindössze a negyedét fizették ki, míg a programozási időszak vége felé jelentős felzárkózás következett be.

Csak hogy a 2014–2020 közötti időszakban a felhasználási arány alacsonyabb volt, mint a 2007–2013 közötti időszakban, még a REACT-EU figyelembevétel nélkül is. Például 2020 végén a felhasználási arány 10 százalékponttal alacsonyabb volt, mint az előző időszakban, 2013 végén. Ez a legtöbb országot érinti, de itt is vannak kivételek (például Románia, Csehország, Magyarország), amelyek abszorpciók rátája az uniós átlagnál jóval magasabb. Ezzel szemben Olaszország, Spanyolország, Görögország egyes régiói, valamint Horvátország, Szlovákia, Málta és Bulgária esete is átlagon aluli kifizetési arányokat mutatott. A 2021–2027-es időszak előrehaladásáról szóló első információk azt mutatják, hogy a jelenlegi ciklusban a 2014–2020-as kezdeti évekhez képest még alacsonyabb a felhasználás.

Mindezek fényében érthető, hogy a kohéziós politika kihívásait tekintve egyesek úgy látják, hogy csökkenteni lehet, sőt kell a rendelkezésre álló alapokat, hiszen a tagállamok ezeket amúgy sem használják ki. Ez a nézőpont

⁵ CÍFFOLILLI–POMPILI 2024.

figyelman kívül hagyja az alacsony kihasználtság okait, így nem is akar azokon változtatni – vagyis azoknak a régióknak, amelyek nem voltak képesek eredményesen felhasználni a forrásokat, még annyi esélye sem lenne a felzárkózásra, mint eddig volt.

A Bizottság leköszönő tagja azonban látja, hogy az EU versenyképessége nem fejleszthető, vagy akár csak nem is tartható szinten, amennyiben tovább növekednek az EU régiói közötti különbségek. Csakhogy a Bizottság a források centralizálásban látja a megoldást.⁶ Ez a nézőpont viszont azt a lényeges szempontot felejt el, hogy a kohéziós politikák azokban a régiókban voltak a legkevésbé eredményesek, amelyek elégtelen vagy nem megfelelő intézményi struktúrákkal, illetve kevésbé képzett munkaerővel rendelkeztek. Ezeken viszont csakis rugalmasabb szabályrendszer segítségével, illetve az adminisztratív kapacitások fejlesztésével lehet segíteni. Mindezekhez a szubszidiaritás elvének érvényesülésére van szükség. Ezen túlmenően a szakpolitikák kidolgozásában nemzeti, és nem egyszerűen regionális alapon kialakított döntésekre van szükség, amit a német pénzügyminiszter által bemutatott tanulmány is hangsúlyoz.

Amennyiben a Bizottság által szorgalmazott megoldás teret nyer, és centralizáltabb kohéziós politikát alakítanak ki, úgy valószínű, hogy az egyes fejlesztési szakpolitikák még kevésbé lesznek gazdasági vagy társadalmi szempontból eredményesek, valamint egyes tagállamok régiói még inkább leszakadnak. Ugyanakkor a térség lakosaiban jobban tudatosodna az EU szerepe az egyes fejlesztések során, ami várhatóan növelné az uniós integráció támogatását.⁷ A Bizottság nézőpontjából ez viszont rendkívül lényeges szempont lehet.

Láthatóan a kohéziós politika jövőjének kialakítása igencsak érzékeny pontokat érint a politikai térfelek ellentétes pólusain. A csatározások legnagyobb vesztesei a forrásokat eredményesen felhasználó tagállamok lehetnek, így Magyarország is – illetve amennyiben az unió egészét nézzük, akkor a regionális különbségek miatt egyre csökkenő uniós versenyképesség.

2024. július 19.

⁶ LAGUNA 2024.

⁷ BORZ–BRANDENBURG–MENDEZ 2022.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének programja (2024). Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1z7b2e2b/2024-masodik-fele-vi-magyar-elnokseg-programja.pdf>
- BORZ, Gabriela – BRANDENBURG, Heinz – MENDEZ, Carlos (2022): The Impact of EU Cohesion Policy on European Identity: A Comparative Analysis of EU Regions. *European Union Politics*, 23(2), 259–281.
- CIFFOLILLI, Andrea – POMPILI Marco (2024): *Absorption Rates of Cohesion Policy Funds*. Brussels: European Parliament Policy Department for Structural and Cohesion Policies. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747284/IPOL_STU\(2023\)747284_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747284/IPOL_STU(2023)747284_EN.pdf)
- HEINEMANN, Friedrich – ASATRYAN, Zareh – BIRKHOLZ, Carlo szerk. (2024): *The Future of EU Cohesion*. Mannheim: ZEW – Leibniz Centre for European Economic Research. Online: https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/EUCohesionPolicyFinalReport_ZEW2024.pdf
- LAGUNA, Jorge Durán (2024): *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/9CR_Report_FINAL.pdf
- PACKROFF, Jonathan (2024a): Commissioner Ferreira, Germany's Lindner Go Head-to-Head on Cohesion Policy Future. *Euractiv*, 2024. július 16. Online: www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/alice-sar-germanys-lindner-and-eu-commissioner-ferreira-go-head-to-head-on-future-of-cohesion-policy/
- PACKROFF, Jonathan (2024b): German CSU Warns Against Cohesion Funds Cuts Ahead of Lindner Visit, EU Finance Chiefs Summit. *Euractiv*, 2024. július 15. Online: www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/german-csu-warns-against-cohesion-funds-cuts-ahead-of-lindner-visit-eu-finance-chiefs-summit/