

Nemzeti  
Köszolgálati Egyetem  
Vezető-és Továbbképzési Intézet

NYIKOS GYÖRGYI

# Fejlesztéspolitika



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

**Szerző:**

© Nyikos Györgyi 2014

**Kiadja:**

© NKE, 2014

**Felelős kiadó:**

Patyi András  
rektor



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
www.ujszechenyiterv.gov.hu  
06 40 628 628



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

# Tartalom

1. Területfejlesztés, regionális politika és kohéziós politika .....	4
2. Fenntartható fejlődés, Európa2020 Stratégia és a területi kohézió.....	7
3. Az EU kohéziós politikájának gazdasági értelmezése .....	8
4. Fejlesztési (területi) tervezés rendszere Európában, különböző tagállami megoldások a struktúra kialakítására és működtetésére .....	15
5. Kohéziós politika 2014 - 2020 .....	18

# 1. Területfejlesztés, regionális politika és kohéziós politika

A gazdasági folyamatok térbeliségével, regionális vonatkozásainak értékelésével a különböző gazdasági irányzatok különböző súllyal foglalkoznak, felértékelődése a közösségi szektor szemléletében is új megközelítésekhez vezetett.<sup>1</sup> A XX. század első felére demográfiai, gazdaság szerkezeti és politikai okok olyan területi egyenlőtlenségeket<sup>2</sup> okoztak, amelyek a konjunktúra-ingadozásokkal együtt nehezen kezelhető társadalmi feszültségekhez vezettek. Ezeknek kezelésére – összhangban a keynesi gazdaságpolitikákkal – alakították ki a regionális politika eszköztrendszerét.

A **területfejlesztés közfeladata**, amely alkalmas a szakpolitikák és konkrét fejlesztések területi harmonizációjára, tudatos hatásgyakorlás, amely a különböző tevékenységek térbeli megoszlására, térbeli változás indukálására irányul, valamint alkalmas gazdaságpolitikai és társadalmpolitikai szempontok érvényesítésére.

A területfejlesztés szerepének megerősítését másrésztől a globalizáció okozta, amely egyrészt átrendezi a gazdaság térszerkezetét, másrésztől együtt jár a regionalizálódással, a regionális integrációnak a globális versenyben való felértékelődésével.

Az Európai Unió (EU) **regionális politikája a közösségi politikák egyike**, a Közösség belső fejlesztési politikája. A regionális politika a pénzügyi szolidaritás eszköze, egyúttal pedig a kohézió és a gazdasági integráció hajtómotorja. Az EU első sorban a kevésbé fejlett régiókban történő új befektetéseket támogatja, melyek e segítség nélkül nem valósulhatnának meg. Az EU regionális politikája egyszerre letről felfelé és fentről lefelé irányuló folyamat.

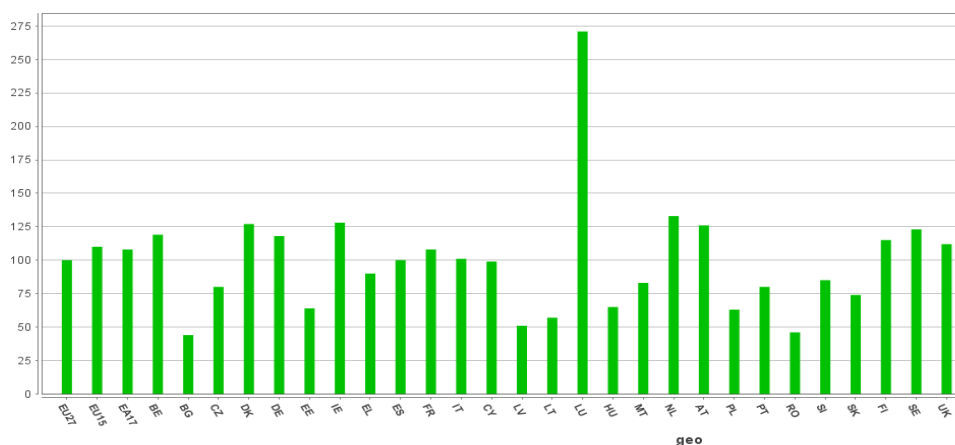
**Az EU regionális politikáját 1986-tól kohéziós politikának nevezik**, melynek a célja tehát a közösség gazdasági és szociális összetartásának erősítése, a közösség egészének harmonikus fejlődésének elősegítése, különösen a régiók közötti különbségek mérséklése a kevésbé előnyös helyzetű régiók elmaradottságának leküzdése érdekében. Európában a közpénzek fejlesztési célú felhasználásának közösségi szinten a kohéziós politika szolgál keretül, amelynek forrásai jelentős hányadát adják a közösségi kiadásoknak.

*A gazdasági teljesítményben és a jövedelmi szintben mutatkozó regionális egyenlőtlenségek az EU-ban jóval szélsőségesebbek, mint más hasonló gazdaságokban, például az USA-ban vagy Japánban, különösen a legutóbbi bővítések után. A leggazdagabb régiók nyolcszor gazdagabbak, mint a legszegényebbek. Az EU-ban a regionális jövedelmi egyenlőtlenségek elsődlegesen kelet–nyugati irányban jelentkeznek, miközben enyhébb az észak–déli dinamika, valamint a központ és a periféria között szintén egyenlőtlenség figyelhető meg mind uniós, mind pedig nemzeti szinten.*

Az EU kohéziós politikájával az európai közösség az EU egész területére kiterjedő (az összes tagországot magába foglaló) kiegyenlített gazdasági növekedést kívánja elősegíteni. E hatás eléréséhez azonban mindenképp az egyes országok és régiók közötti fejlődésbeli különbségek kiegyenlítésére van szükség oly módon, hogy a hosszú távú gazdasági növekedés feltételei ott is létrejöhessenek, ahol az egy főre eső jövedelem a legalacsonyabb. Ebben az értelemben a kohéziós politika fő feladata a régiók közötti reál konvergencia folyamatának felgyorsítása és megkönnyítése. Ennek valóságos szükségességét bizonyítják a tagországok között az egy lakosra eső termelés tekintetében mutatkozó aránytalanságok, azonban a tagországok közötti különbségek megmutatkoznak szociális fejlettségi oldalról is (életkilátások, képzettségi és szociális mutatók stb.)

1 LENGYEL I. – RECHNITZER J. (2004): *Regionális gazdaságtan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1994, 1999.

2 Jelenleg a gazdasági termelés 43%-a, a kutatási és innovációs beruházás 75%-a Európa területének csupán 14%-ára összpontosul: a London, Hamburg, München, Milánó és Párizs közötti úgynevezett „pentagon”-ra. A közelmúltban véghezvitt uniós bővítéssel az európai régiók közötti egyenlőtlenségek lényegesen elmélyültek. A leggazdagabb tagállam, Luxemburg, jelen pillanatban hétszer gazdagabb, mint a legszegényebb Románia. Regionális szinten az eltérés még jelentősebb. Ehhez hasonló példa csak olyan feltörekvő gazdaságokban figyelhető meg, mint Kínáé és Indiáé; ugyanakkor az Egyesült Államokban és Japánban a különbségek sokkal inkább elhanyagolhatók.

1. Ábra: Tagállamok egy főre eső GDP-je (vásárlóerő-paritással mérve, EU27=100)<sup>3</sup>

Az EU kohéziós politikája regionális jellegű, azaz területi egységeknek a régiókat tekinti, nem a teljes országokat (a Kohéziós Alap kivételével). Ezzel nemcsak a szegényebb országok támogatása válik lehetővé, hanem az egyébként fejlett országok súlyos szerkezeti problémákkal küzdő régióinak támogatása is, illetve valamennyi tagállamban mérsékelhetők a centrum-periféria különbségek. A különböző alapokban rendelkezésre álló fejlesztési források jelentősebb részének jogosultsági alapját a NUTS2 régió<sup>4</sup> fejlettségi szintje képezi, illetőleg a források felhasználási szabályrendszerében ez a fejlettségi szint meghatározza a vállalkozásoknak adható állami támogatások támogatási intenzitását<sup>5</sup> is.

A tagállamok által meghatározott fejlesztéspolitikai prioritások a meglévő regionális egyenlőtlenségektől és más tényezőktől (pl. társadalmi preferenciák, az országon belüli hatalommegoszlás, a regionális kihívások természete és a rendelkezésre álló pénzügyi források stb.) függenek. Az egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló szakpolitikák fokozatosan a regionális és nemzeti versenyképesség erősítését célzó szakpolitikák irányába tolódtak el, amelyek középpontjában a regionális potenciál kiaknázása áll a nemzeti növekedéshez való hozzájárulás érdekében.

**A jelenlegi általános megközelítés szerint, amíg a kohéziós politika a közösségi politikák közé, addig a területfejlesztés tagállami hatáskörbe tartozik.** Ennek elsődleges oka, hogy az EU sokáig nem ismerte a területfejlesztés fogalmát, és a regionális politika magyarországi adaptációját nem illesztették be a hazai területfejlesztési gyakorlatba, hanem azzal párhuzamosan művelték. Ez értelmezési kaoszt eredményezett, és számos párhuzamosságot hozott.

A területfejlesztés és a kohéziós politika egymásra hatása, egymáshoz közeledése figyelhető meg az utóbbi időben. Egyrészt zajlik a kohéziós politika reformja, a célkitűzések és a végrehajtási folyamatok, intézmények működésének átgondolása, másrészt a területfejlesztés módszertanának megújítása és az alkalmazási lehetőségek vizsgálata. **A lehetséges közös elem: a komplex integrált megközelítés** alkalmazása a fejlesztéseknél mind a kohéziós politika, mind a tagállami területfejlesztés vonatkozásában.

A területi kohézió elvének kohéziós politikai alapelvként való bevezetése megteremti azt a flexibilitást, ami ahhoz szükséges, hogy minden régió olyan stratégiát készíthessen, ami saját adottságaihoz a leginkább illeszkedik. A területi kohézió olyan cél, amelynek eredménye a harmonikus, kiegyenlített társadalmi, gazdasági, környezeti és területi fejlődés. Alapeleme a területi alapú szemlélet és a decentralizáció, amely figyelembe veszi a térségek közötti és az egyes térségeken belüli különbségeket, valamint azok kapacitásait és fejlődési potenciáljait.

A fejlesztéseket a probléma természetéhez szükséges igazítani, és lehetőséget kell adni a területi hierarchia kötött rendszeréből (EU-ország-régió) való kitorésre, hiszen az érintett problémás területek gyakran ezeken a területi egységeken belül, esetleg az egységek határait átlépve jeleníthetők meg. A problémák legtöbbször a közigazgatási régióktól eltérő (funkcionális) területi dimenzióban jelennek meg (például folyók és vízgyűjtő területeik, tavak és környezetük, városok vonzásterületei, hegyvonulatok, funkcionális városi terek, városi-vidéki régiók, jelentős közlekedési folyosók

3 Forrás: Eurostat, utolsó frissítés: 2012.6.5. letöltés: 2012.jún.10.

4 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 határozta meg az adott adminisztratív szint lakosságára, egyúttal részletes eljárás szabályokat írt elő a beosztás meghatározásához és esetleges módosításához.

5 A támogatás intenzitása a támogatás felső határának mérőszáma, amely a projekt támogatástartalmának és az elszámolható költségek jelenértékének hányadosa.

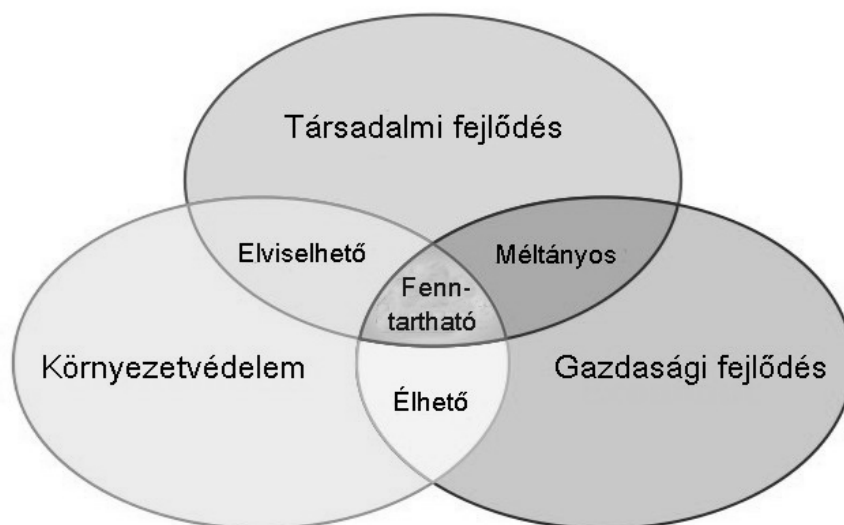
hatásterülete, természetvédelmi övezetek, ingázási övezetek). Mivel a területi kohézió nem valósítható meg befelé forduló politikával, az intézkedéseknek szükség szerint át kell nyúlniuk az egyes földrajzi, közigazgatási térségek, régiók vagy az ország határain is.

Annak ellenére azonban, hogy a területi szempontok jelentőségét mindenki elismeri, a fejlesztéspolitikában és az ágazati politikák alakítása és végrehajtása során a területiség nem feltétlenül szerepel a legfontosabb alapelvek között. Több mint húsz éves informális kormányközi együttműködésnek köszönhetően, illetve a legutóbbi időben a kohéziós politika terén történt változásokra tekintettel azonban mára számos hivatkozási pont, javaslat és irányelv segíti e téren a döntéshozókat, tervezőket, program- és projekt végrehajtókat. A következő programozási időszakban (2014-2020) várhatóan a statisztikai régiók jelentősége, szerepe visszaszorul, a „regionalizmus” helyett a fejlesztési feltételrendszerben felértékelődik a „területiség”, ezen belül a területi sajátosságokra építő tervezés és a területi keretekben folyó, a helyi viszonyok és szereplők ismeretén alapuló, aktív, kezdeményező jellegű projektfejlesztés képessége.

## 2. Fenntartható fejlődés, Európa2020 Stratégia és a területi kohézió

Az elmúlt 15 évben a fenntartható fejlődés koncepciója a legtöbb ország fejlesztéspolitikájában kiemelkedő jelentőségűvé vált. A fenntartható fejlődés fogalom népszerű és fontos, de számos eltérő magyarázatot magában foglalhat. A különböző értelmezések mellett a legtöbb kutató egyetért abban, hogy **a fenntartható fejlődés** „*kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy csökkentené a jövő generációk képességét, hogy kielégítsék a saját szükségleteiket*”<sup>6</sup>. A fenntartható fejlődés célkitűzései – gazdasági-, társadalmi- és környezeti fejlődés kombinációja – meghatározó kihívásokként jelentkeznek, melyekkel a nemzetközi közösségnek szembe kell néznie.

2. ábra: A fenntartható fejlődés pillérei<sup>7</sup>



*A fenntartható fejlődéssel kapcsolatosan a mindennapi leegyszerűsítő elképzelés szerint az egyik oldalon egyrészt ott lebeg a fogyasztói társadalomhoz tökéletesen asszimilálódott, virtuális világokban emberi mivoltát teljesen elvesztett ember rémképe, a maga felesleges, a félévente változó divatok szerint vásárolt és felhalmozott szórakoztatóelektronikai eszközeivel, a gyorséttermi kajától kórosan elhízva, szív- és érrendszeri betegségekre hajlamosan. Erre az emberképre persze senki sem szeretne hasonlítani, a másik oldalon viszont ott van az ellen-rémkép arról az emberről, aki mindezt megtagadva, a modern társadalom összes káros vívmányát megvetve, véglegesen egy tanyára költözött, saját maga nevelve baromfit, tehenet. Persze mindkét esetben túlzásokról van szó, de sokan sajnos mind a környezetvédelmi törekvéseket, mind a fenntarthatóságot ez utóbbival keverik, vagyis, hogy egy újkori életszínvonalra kellene visszatérnünk a fenntarthatóságunk érdekében. A fenntartható fejlődésnél a mértékről van szó.*

A fejlődés – a legtöbb ember szerint – pozitív jelenség, általában jobb jövőt feltételez. Hagyományosan a fejlődést a bevétel egy főre jutó növekedésével mérik vagy a GDP<sup>8</sup>-vel. Tekintettel arra, hogy a jövedelem elosztása is lényeges tényező, így ha a folyamatok során a szegények további elszegényedése mellett növekszik az átlagos bevétel, ezt nem feltétlenül nevezük fejlődésnek. A klasszikus fejlesztési elméletek erősen fókuszálnak a beruházásra és a tőkére, mint a fejlődést meghatározó központi tényezőkre (részletesebben lásd később). Megjegyzendő, hogy az egy főre jutó nemzeti jövedelem növekedés csak a lehetőségét teremti meg a fenntartható fejlődésnek: miközben a stabil vagy növekvő egy főre jutó jövedelem nem garantálja a fenntartható növekedést, az ellenkezője garantálja annak lehetetlenségét. A kérdés az, hogy az egy főre jutó pénzügyi, termelési, természeti, humán vagy szociális kapacitás növekedő vagy csökkenő tendenciát mutat-e? – ez mutatja meg a pontos választ.

6 Lásd még Egyesült Nemzetek Szervezetének 1987-es Brundtland-jelentése

7 A Wikimedia Sustainable development.svg ábraszövegeinek magyar fordítása.

8 A bruttó hazai termék (GDP) közgazdaságtanban egy bizonyos terület – többnyire egy ország – adott idő alatti gazdasági termelésének a mérőszáma. A GDP tehát az egy területen, adott idő alatt előállított végső felhasználásra szánt javak (termékek és szolgáltatások) összességének értéke.

A gazdasági fejlődés káros hatással is lehet a környezetre, illetve támogathatja is a környezet védelmét. Az alkalmazott technológia meghatározó jelentőségű egyrészt a felhasznált energiaforrások, másrészt a káros kibocsátás szempontjából. A pénzügyi/költségvetési fenntarthatóság ugyancsak meghatározó egyrészt a fejlesztési lehetőségeket tekintve, másrészt a fejlesztés működtetésében, fenntartásában. A társadalmi fejlettség, a közszolgáltatások (például oktatás, egészségügy) színvonala jelentősen befolyásolja az emberek egészségi állapotát, az emberi erőforrások minőségét; fontos persze, hogy közszolgáltatások működtetésére vonatkozó rendszerek a költségvetési források hatékony felhasználásával működjenek.

Mind a környezeti, mind a társadalmi, mind a pénzügyi és gazdasági **erőforrások esetében azok hatékony és eredményes felhasználásának** követelménye meghatározó kiindulópontja a jövő fejlesztéseinek.

A fenntartható fejlődés minden egyes részletéről könyvtárnyi anyag született már, azonban az igazi áttörésre még várunk kell. Eddig nem sikerült egymással megosztani a tudásunkat, másrészt nem tudtuk a különböző megoldások magasabb szinteken, a különböző területeket illetően integrálni.

Az Európa 2020 stratégia<sup>9</sup> célkitűzéseinél meghatározó szempont a **fenntartható növekedés**. A gazdasági növekedés, valamint a környezetszennyezés és a hatékonyabb forrásfelhasználás célok tartós szétválasztását már számos, a Bizottság által az elmúlt évtizedben közzétett dokumentum tartalmazza, beleértve a természeti erőforrások fenntartható hasznosításáról szóló tematikus stratégiát is. Az EU 2020<sup>10</sup> stratégia azonban egy új perspektívát vezetett be a környezeti fenntarthatóság és a versenyképesség területén. Eltávolodik az ágazati perspektívától, az erőforrások hatékony felhasználásának, a környezeti nyomás csökkentésének és a környezeti versenyképesség növelésének közeli egymásrataltságot hangsúlyozza. A kulcspontra az **erőforrások hatékony felhasználása**, együttesen az erőforrások széleskörű definiálásával, melyek nemcsak a nyersanyagokat jelentik, mint az üzemanyagok, az ásványi anyagok és a fémek, de az élelmiszer, a talaj, a víz, a levegő, a biomassza és az ökoszisztéma meghatározását is tartalmazzák. Az erőforrás-hatékonyságra vonatkozó kiemelt kezdeményezés célja a természeti erőforrások felhasználásának a gazdasági növekedéstől való elválasztása ami egy sor új szakpolitikai intézkedést vetít előre. A stratégia a piaci alapú eszközök alkalmazását támogatja, és a környezeti szempontból káros támogatások fokozatos leépítése, illetve „zöldebb” adórendszerek alkalmazása mellett foglal állást.

**A területi kohézió definiálható a fenntarthatóság területi dimenziójaként, mint az emberi tevékenység rendezett, erőforrásokat hatékonyan hasznosító, környezetbarát területi eloszlása.**<sup>11</sup> **A területi kohézió fő komponensei: területi minőség, területi hatékonyság és területi identitás.** Ezek a komponensek megfeleltethetők a fenntarthatóság alábbi gazdasági növekedésre, szociális egyenlőségre és környezetvédelemre vonatkozó elveinek:

- \* a területi minőség az életminőség szociális dimenziójának és a munkakörnyezetnek (társadalmi fenntarthatóság),
- \* a területi hatékonyság a természeti erőforrások hatékony felhasználásával, versenyképességgel (környezeti fenntarthatóság),
- \* a területi identitás a társadalmi tőke, helyi know-how, helyi lehetőségekkel (gazdasági fenntarthatóság).

A területi kohézió tehát - egyesítve a társadalmi és gazdasági aspektusával - a felzárkóztatásnak az egyik alapvető uniós célkitűzését képezi.

### 3. Az EU kohéziós politikájának gazdasági értelmezése

A közpénzek elköltésének hatékonysága mindig fontos kérdés volt a történelem során. A jelenlegi gazdasági és pénzügyi helyzetben kiemelt figyelmet kap, hogy **a rendelkezésre álló szűkös forrásokat mire és hogyan költjük el, hogy a források elköltése milyen hatással jár.** A fejlesztési célú forrásfelhasználás kapcsán alapvető kérdés, hogy közpénzek felhasználása indokolt-e, **milyen területeken van szükség a fejlesztésre és hogy hol biztosítható a legjobb eredmény (pénzért értéket elv).** Az eredmények vizsgálatánál azonban felmerül az is, hogy rövid vagy hosszú távon vizsgálódunk és milyen területi szinten. Kérdés persze az is, hogy mit tekintünk fejlesztésnek. A fejlesztés fogalmával kapcsolatban régóta tart a szakmai vita, nem véletlen, hogy nem találunk egyértelmű definíciót a különböző lexikonokban: különböző jelzővel léteznek különböző fogalom-meghatározások. A klasszikus, termelési függvény megközelítés szerint a GDP három komponensének - a tőke és a munkaerő mennyisége, illetve a teljes termelékenység - emelésével juthatunk magasabb jóléthez. Ezen megközelítés nyomán kategorizálhatóak is például a

9 Az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek teljesítése terén tett előrehaladás mérése érdekében 5 kiemelt cél (foglalkoztatás, K+F/innováció, éghajlatváltozás/energia, oktatás, szegénység/társadalmi kirekesztés területén) meghatározására került sor az EU egészére vonatkozóan

10 Az EU növekedési stratégiája

11 Camagni (2007)



különböző fejlesztési beavatkozások: állami vagy vállalati tőkét növelő infrastrukturális intézkedések, foglalkoztathatóságot és termelékenységet növelő képzési, illetve K+F beavatkozások. A beavatkozási logika a társadalmi igényekből a gazdasági-társadalmi-környezeti célokat vezet le, amelyekhez eszközöket, forrást rendel. A forrásfelhasználás outputokon, eredményeken és szándékolt és a nem szándékolt hatásokon keresztül változtatja a gazdasági-társadalmi környezetet. Az uniós támogatások alapvetően állami feladatokat finanszíroznak.<sup>12</sup>

Az utóbbi időszakban a gazdasági és pénzügyi válság ráirányította a figyelmet a kohéziós politikára az uniós gazdasági fellendülés felgyorsításával összefüggésben: a kohéziós politika a reálgazdaságba fektet be. Az EU a teljes 2007–2013-as költségvetésének mintegy 70%-át a növekedési és munkahely-teremtési stratégiájának négy kiemelt területén – foglalkoztatás, vállalkozások, infrastruktúra és energia, kutatás és innováció – végrehajtandó befektetésekre irányozta elő.

### 3. Ábra: Beavatkozási területek: összefoglalva 5 cím alá (az összes %-ában)<sup>13</sup>

Tagállam	Ipar- és szolgáltatás támogatás	emberi erőforrás	infrastruktúra	K+F	technikai segítségnyújtás
BG	8,36	20,89	62,50	4,67	3,58
CY	14,99	20,45	50,95	10,03	3,58
CZ	8,39	15,56	61,09	11,58	3,58
DE	23,12	22,43	31,07	20,83	2,56
EE	8,04	10,87	62,31	16,75	2,04
ES	12,10	21,54	50,47	14,74	1,15
GR	6,83	21,53	63,52	5,69	2,42
HU	13,18	15,12	61,92	5,91	3,87
IT	16,54	18,22	54,80	8,60	1,83
LT	8,06	13,45	62,23	13,26	3,00
LV	4,13	11,49	67,81	14,07	2,51
MT	14,40	12,82	65,96	5,30	1,52
PL	7,81	13,67	63,00	11,94	3,58
PT	10,47	32,22	40,78	13,60	2,93
RO	8,95	18,62	65,19	3,65	3,59
SI	9,01	15,82	54,42	18,65	2,09
SK	5,43	11,75	70,05	9,32	3,44

E hangsúly döntő fontosságú, mivel ezek a prioritások hozzájárulhatnak a gyorsabb fellendüléshez, a versenyképesség javításához és az Unió alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdasághoz való alkalmazkodásának elősegítéséhez. A kiemelt infrastruktúrákra, a vállalkozások termelőkapacitására és a humántőke-potenciálra irányuló befektetésekkel a kohéziós politika rövidtávon ösztönzi a belső keresletet, miközben középtávon megőrzi a fenntartható irányt. Ily módon fontos szerepet tölthet be a reálgazdaságba vetett bizalom helyreállításában.

Az elmúlt tíz év regionális politikáinak sajátos jellemzője, hogy egyfajta eltolódás érzékelhető az endogén fejlődés<sup>14</sup> támogatásának az irányába. A területi egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló állami beruházási politikáknak egyre nagyobb figyelmet kell fordítaniuk a hatékonyságra és a gazdasági növekedésre gyakorolt hatásaikra, valamint az ágazati politikákkal való koherenciájukra.

*A kevésbé fejlett tagállamokban ugyanakkor az állami beruházások általában magasabbak a GDP-hez (de nem a népességhez!) viszonyítva. Ez főként az EU kohéziós politikai támogatásai miatt van, amely a kohéziós országokban<sup>15</sup> a*

<sup>12</sup> Az állami feladatok ellátása a közjóságok elméletén alapszik, ami szerint valamilyen okból bizonyos „termékek” előállítására alacsonyabb lenne csak a magánszféra által, mint ha állami beavatkozás van (pl. aszimmetrikus információk miatt).

<sup>13</sup> Forrás: DG ECFIN

<sup>14</sup> Yuill, D., Ferry, M. and Vironen, H. (2008), New Policy Frameworks, New Policy Approaches: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway, EoRPA Paper 08/1, University of Strathclyde.

<sup>15</sup> 2004-ben és 2007-ben csatlakozott 12 tagállam, valamint Görögország, Spanyolország és Portugália

környezetvédelmi közkiadások mintegy 55%-át, a közlekedési, távközlési és energiaügyi közkiadások több mint 25%-át, a humántőke fejlesztésére fordított közkiadásoknak pedig mintegy 10%-át teszi ki,<sup>16</sup> de a jelenség másrészt tükrözi a viszonylag alacsony infrastrukturális ellátottságot és ennek alapján a fejlettebb országokhoz képest nagyobb beruházási szükségletet is.

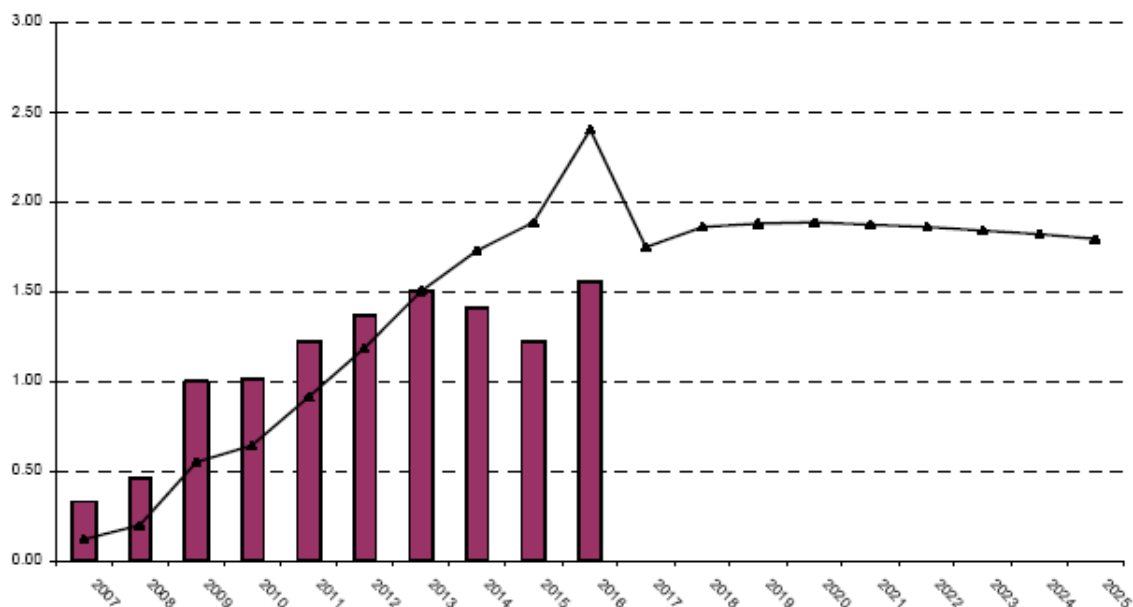
Az állami beruházások az elmúlt időszakban reálértékben mintegy 14%-kal növekedtek az EU-ban. A növekedés kissé magasabb volt a kohéziós országokban (19%) mint a többiben (16%), az átlag mögött azonban jelentős különbségek húzódnak: a kohéziós államoknál egyes országokban az állami beruházások reálértékben csökkentek (Görögország, Magyarország, Málta, Portugália, Szlovákia), máshol növekedtek (Lengyelország, Észtország, Románia és Litvánia, Lettország, Bulgária).

Az adatok alapján úgy tűnik, hogy negatív korreláció áll fenn az állami beruházások változása és az államadósság mértéke között, ami valószínűleg arra utal, hogy a kiadások szükséges csökkentése különösen az állami beruházásokat érinti. Azokban az országokban, amelyekben a 2000–2009-es időszakban az állami beruházások a GDP-hez viszonyítva a legmagasabbak voltak, az egy főre jutó GDP is a legnagyobb mértékben emelkedett (Luxemburg, Írország és a három balti állam), bár bizonytalan, hogy az előző eredményezte-e az utóbbit, vagy fordítva.

Visszatérő kérdés, hogy milyen az állami beruházásoknak a gazdasági növekedésre gyakorolt hatása. Az Európa 2020 stratégia elfogadásával a kohéziós politika végrehajtása számára új stratégiai keret született. A kohéziós politika legtöbb beavatkozási területe összhangban áll az új stratégia prioritásaival és célkitűzéseivel. A kulcskérdés az, hogy milyen logika mentén hajtják végre a beavatkozásokat, illetve mekkora azok hozzáadott értéke a pozitív társadalmi-gazdasági változásokhoz.

A **szakirodalomban** szinte az összes gazdaságnövekedés-elméleti modell előrevetítései szerint (kezdve Solow 1956<sup>17</sup>-os modelljétől a jelenlegi endogén és fél-endogén növekedési modellekig) az alacsonyabb fejlettségű országok a fejlettebb országok gazdasága irányába konvergálnak a gyorsabb fizikai tőkefelhalmozódás következtében, ennek forrása pedig az átlagon felüli gyors visszatérülési szint. A reális konvergencia viszont megköveteli az olyan korlátok lebontását, mint az *alpinfrastruktúra* alulfejlettsége, vagy a magas kockázatú *gazdasági tevékenység* folytatása. Ezen túlmenően, a korlátozott mobilitásra tekintettel, az alkalmazkodásnál (felzárkózásnál) a fokozatosság elvének kell érvényesülnie. Az EU gazdaságilag legfejletlenebb régióinak nyújtott és megfelelően felhasznált forrásai, az említendő korlátokat eltörölő, a szükséges infrastruktúrát támogató, sőt a magánbefektetésekre is ösztönzőleg ható támogatások tehát jelentősen felgyorsíthatják a konvergencia-folyamatot.

4. ábra: Kohéziós költség „új” tagállamokban infrastruktúrára GDP százalékában és GDP hatása<sup>18</sup>



16 Forrás: Európai Bizottság

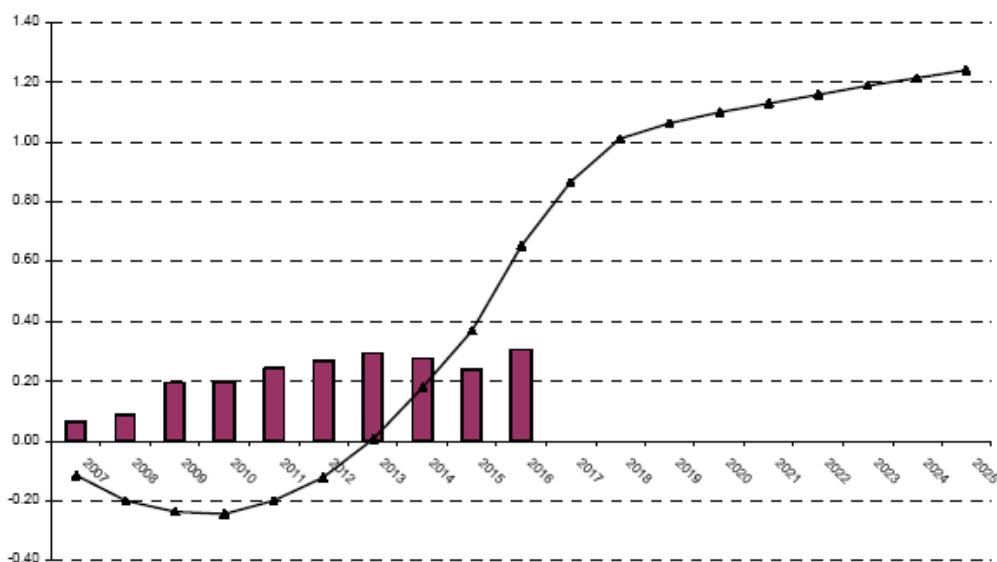
17 Solow, R.M. (1956) A Contribution to the Theory of Economic Growth Quarterly Journal of Economics, 70, 1: 75-114

18 Varga, J., in 't Veld, J. (2011), "Cohesion Policy spending in the New Member States of the EU in an endogenous growth model", Eastern European Economics, 49(5), pp. 29-54.

## Az EU 2020 stratégiában azonban nem jelenik meg az alpinfrastruktúra fejlesztése a célkitűzések között.

Analóg konvergencia-mechanizmus érintheti az emberi (munkaerő) tőke felhalmozódást<sup>19</sup>. A szakmai továbbképzés egy olyan folyamat, amelynek az eredményei az egész gazdaság szempontjából csak közép- vagy hosszú távon láthatók (erre kihat a munkavállalói korhatárt figyelembe vevő többéves iskoláztatási periódus, amely az oktatás legfontosabb eleme). Többéves perspektívából nézve a magasabb oktatási költségek viszont inkább az egyének munkaerőpiaci helyzetére és nem az aggregált makroökonómiai mutatókra (GDP, munkanélküliség) hatnak. Lényeges szerepet játszik a lakosság oktatási szintjének és irányának az eloszlása. Ebből az következik, hogy először is az oktatáshoz való kedv csökken a soron következő fokozat elérési lehetőségével, másodsor, a termelékenység szintjének növelésére kifejtett potenciális hosszútávú hatás főleg a műszaki-mérnöki és precíziós jellegű irányokhoz kapcsolódik. Mivel az emberi tőkeállomány, a munkaerő-állományban mutatkozó eltérés meghatározó az egyes területek fejlettsége szempontjából, az uniós eszközöknek a munkaerő-tőke fejlesztésére való felhasználása jelentős mértékben felgyorsíthatja e területek felzárkózását. A beruházások felgyorsítása azonban rövid távon a fogyasztás korlátozását követeli meg és a fizikai tőke modernizálásával<sup>20</sup> együtt járhat a munkaerő egy részét érintő szakképzési aktualitás veszteségével, amelynek következménye a reálbérek csökkenése és (potenciálisan) a munkanélküliség növekedése lehet. A kohéziós politika célja és feladata az EU szegényebb országai és régiói számára a modernizálással kapcsolatos átmeneti időszak átvészelésének megkönnyítése.

5. ábra: Kohéziós költség „új” tagállamokban humán tőkére GDP százalékában és GDP hatása<sup>21</sup>



Az elméleti modellek többsége, úgy mint az empirikus megállapítások azonban a konvergenciára ható humán erőforrások és fizikai tőke felhalmozásának a hasonló jellegére utalnak: minél magasabb a régió fejlődési szintje, annál nehezebb és kevésbé hatékony a befektetések további növelése.<sup>22</sup>

Ezzel összhangban a megelőző 2000-2006 időszak értékeléseként Mohl és Hagen<sup>23</sup> megállapítja, hogy az 1. célkitűzés keretében – tehát a kevésbé fejlett régiókban - tett kifizetések támogatták a regionális gazdasági növekedést, míg a többi (2. és 3.) célkitűzés keretében – fejlett régiókban illetve területi együttműködés keretében - felhasznált forrásoknál nem mutatható ki pozitív és mérhető gazdasági hatás. Ezzel együtt a szerzők azt is jelzik, hogy növekedésre gyakorolt hatás nem jelentkezik azonnal, hanem 2-3 éves csúszással mutatható ki.

19 Mankiw, G.-Romer, D.-Weil, D. N. (1992): A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 107, 2: 407-437.

20 Greenwood, J. - Hercowitz, Z. – Krusell, P. (June 1997), “Long-Run Implications of Investment-Specific Technological Change,” *American Economic Review* v. 87, n. 3: 342-362.

21 Varga, J., in ‘t Veld, J. (2011), “Cohesion Policy spending in the New Member States of the EU in an endogenous growth model” , *Eastern European Economics*, 49(5), pp. 29-54.

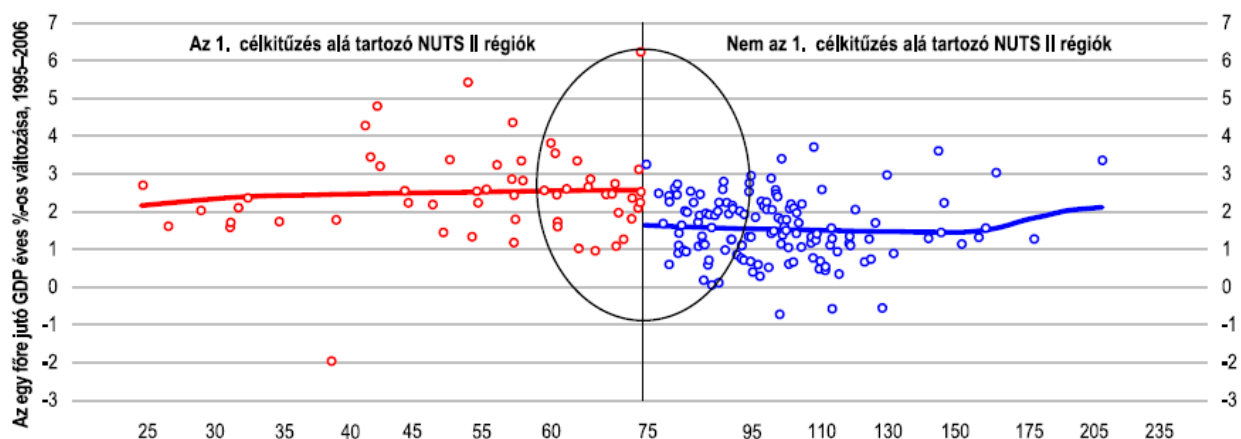
22 Bils, M. – Klenow, P. J. (2000): Does Schooling Cause Growth? *American Economic Review*. 90: 1160-83

23 Mohl, P. and Hagen, T. (2010): Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches, *Regional Science and Urban Economics* 40.:353-365.

Az „Ötödik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról” (p. 205) megállapításai szerint kimutatható érzékelhető összefüggés a magasabb növekedési ráta az 1. célkitűzés alá tartozó régiók<sup>24</sup> vonatkozásában összevetve a 1995-2006 időszak nem 1. célkitűzés régióival.

„Az EU-15 regionális GDP-növekedésének dinamikájáról a közelmúltban készült tudományos vizsgálat (lásd ábra) az 1995–2006-os időszakban az 1. célkitűzés szerinti finanszírozásban részesülő régiókban nagymértékű ugrást állapított meg az egyéb régiókkal összehasonlítva. Az 1. célkitűzésre való jogosultsági határértékhez közeli régiókat összehasonlítva, az 1. célkitűzés alá tartozó régiók GDP-je átlagosan 0,6–0,9 százalékponttal nagyobb mértékben növekedett, mint a határérték<sup>25</sup> fölötti hasonló régióké. Ez nagyjából a GDP-hez adódó 10%-os növekedésére utal a szóban forgó két programozási időszakban (1994–1999 és 2000–2006). E hatás mértéke jóval nagyobb, mint a szóban forgó finanszírozás összege (vagy az ebből eredő, a keresletre gyakorolt közvetlen ösztönzés), ami nagyjából a szóban forgó régiók gazdasága kínálati oldalának erősödését tükrözi.”

6. Ábra: Egy főre jutó GDP vásárlóerő-egységben, 1988-1990 átlaga (EU-15=100, logaritmusos skála)<sup>26</sup>



A 2014-2020 időszakra vonatkozóan a bizottsági javaslat szerint a strukturális alapok forrásainak<sup>27</sup> 36%-a az átmeneti és fejlettebb régiók számára kerül biztosításra (szemben a korábbi mintegy 25%-al), nem pedig a kevésbé fejlett – 1. célkitűzés alá tartozó – régióknak jut.

A humántőkét endogénizáló növekedési modellek<sup>28</sup> egy része feltételezi azt, hogy az oktatási rendszer fejlődésében a megfelelő szint elérése a konvergencia-folyamat beindulási előfeltétele, amely viszont ezt a folyamatot hosszú távon fenntartani nem képes. Hosszú távon a *technológiai dimenzió* válik kulcsfontosságúvá: a teljes konvergencia nem csak a régiók közötti ipari tényezők kiegyenlítését követeli meg, hanem az alkalmazott technológiáinak minőségi egységesítését is.

Tekintettel a növekedési elméletek keretében megjelenő uralkodó koncepciókra, a gazdasági növekedés végső forrása világviszonylatban és hosszú távon a *technológiai fejlődés*. A régiók között kifejlődő és gyorsuló konvergencia tükrében azonban nagyobb a jelentősége a legfejlettebb államok által használt innováció-adaptálásnak. A technológiai szakadék elméletével összhangban az új technológiák adaptációs folyamatának anyagi támogatása a költségcsökkenésen kívül, az innovációs kutatások viszonylagos árnövekedését is jelenti. Hasonló hatást lehet elérni a munkatényező és a legújabb technológiák egymáshoz való igazításán keresztül, ami de facto ugyanaz, mint a humántőke-beruházások. Ezzel egy időben a privát beruházások esetében a helyi gazdaság-növekedésre kifejtett innovációs tevékenység mértéke a fejlesztő sikerbefogadó lehetőségeitől függ. Ezek a lehetőségek függhetnek az innovációs folyamat intézményi-jogi szerkezetétől (pl. szabadalmakon keresztül), ezért a különböző országok intervenciós sikeressége jelentősen eltérő lehet. Ezen felül, amiatt, hogy a tényleges innováció és a gazdaságon belüli eredmény-adaptáció közötti határ elmosódhat, az egyes tevékenységek tényleges hatása nehezen prognosztizálható.

A technológiai szakadék elmélete azt sugallja, hogy ha a támogatást technológiai haladásra szánják, akkor a máshol kifejlesztett technológiák alkalmazásával siettetni lehet a szegényebb régiók reális konvergencia-folyamatát, mivel a

24 Azok a régiók, amelyekben az egy főre jutó GDP nem éri el az EU-25 GDP-átlagának 75%-át.

25 Az EU-25 GDP-átlagának 75%-a.

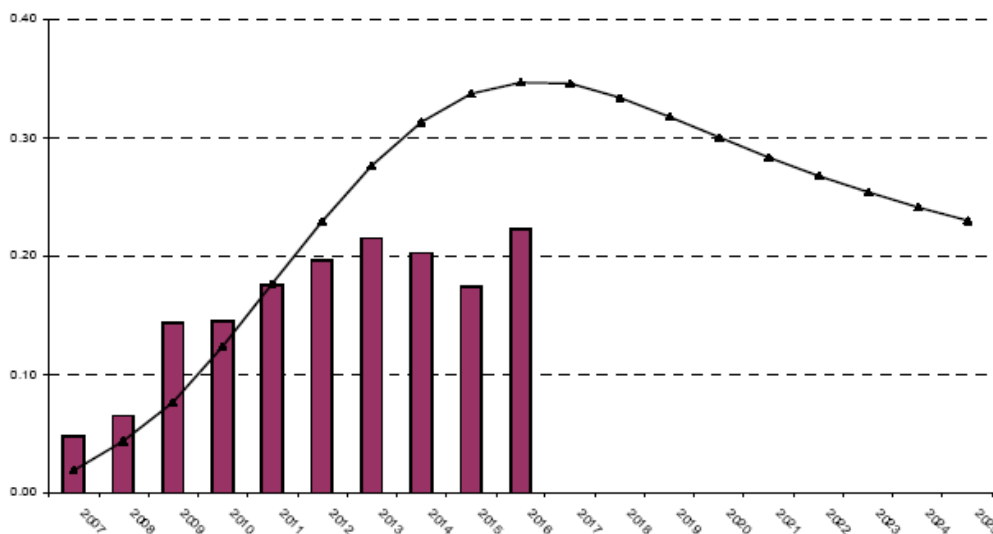
26 Forrás: Busillo, Muccigrosso, Pellegrini, Tarola, Terrible (2010): “Measuring the Effects of European Regional Policy on Growth: a Regression Discontinuity Approach”

27 Kohéziós Alap és Európai Területi Együttműködés nélkül számítva

28 Benhabib, Jess & Spiegel, Mark M., 2005. “Human Capital and Technology Diffusion,” Handbook of Economic Growth, in: Philippe Aghion & Steven Durlauf (ed.), Handbook of Economic Growth, edition 1, volume 1, chapter 13, pages 935-966

külföldi technológia adaptációja vagy utánzása olcsóbb, mint a feltalálása.<sup>29</sup> Emellett általánosan elfogadott, hogy a kutatás és fejlesztés, valamint a magas technológiák ipari területen és a szolgáltatások terén való alkalmazása hozzájárul a termelékenység növekedéséhez. Megfigyelhető továbbá a középtávú gazdasági növekedés és a K+F kiadások közötti pozitív összefüggés.

7. ábra: Kohéziós költség „új” tagállamokban kutatás-fejlesztésre GDP százalékában és GDP hatása<sup>30</sup>



Az új gazdasági földrajz<sup>31</sup> elmélet azzal érvel, hogy a *hálózati hatások* és a mikroökonómiai szinten növekvő előnyök<sup>32</sup> skálája lehet a magán tőke termelékenységének strukturális támogatását, annak pozitív hatását korlátozó tényező.

*A strukturális eszközöket a viszonylag szegényebb, nagyvárosok hiányával jellemezhető, valamint elavult gazdasági ágazati szerkezettel vagy alacsony általános gazdasági aktivitással rendelkező területekre irányítják. Beáramlásuk a termésmézes tőkekoncentrációs folyamatokat a legnagyobb növekedési potenciállal rendelkező központokban késleltetheti vagy egyidejűleg a meglévő gazdasági szerkezet korszerűbbre váltását meg is nehezítheti, amennyiben ezek a folyamatok a gazdasági tevékenység jelentős agglomerációját igénylik.*

Boldrin és Canova<sup>33</sup> emellett érvelnek, hogy a kohéziós politikai források felhasználása a régiók gazdasági teljesítményét és a felzárkózási folyamatát pozitívan befolyásolta, mások<sup>34</sup> szerint az EU regionális politikája hatékonyabbá vált a gazdasági növekedés generálásában és az európai termelékenység- és jövedelemkiegyenlítésben, azonban a kedvezőtlen ipari struktúra és a kutatás és fejlesztés hiánya gátolja a gazdasági növekedést a szegényebb régiókban.

Ehhez hasonló következtetésnek tűnik, miszerint a strukturális alapok a megfelelő intézményrendszerrel rendelkező államokban hatékonyak.<sup>35</sup> A regionális politika hatékonysága azonban nagymértékben függ az irányító, menedzselő szervezetek működésének hatékonyságától illetve általában az igazgatási rendszer működésének minőségétől. Korruptív és diszkriminációs jelenségek jelentősen ronthatják a hatékonyságot. Egy friss kutatás megerősíti,<sup>36</sup> hogy **az országok, régiók kormányzási és közigazgatási színvonala is hatással van a kohéziós források hatékony és**

29 Cappelen, A., Fagerberg, J. and Verspagen, B. (1999): Lack of Regional Convergence. In Fagerberg, J., Guerrieri, P. and Verspagen, B. (eds) The Economic Challenge for Europe. Adapting to Innovation Based Growth (Aldershot: Edward Elgar).

30 Varga, J., in 't Veld, J. (2011), "Cohesion Policy spending in the New Member States of the EU in an endogenous growth model", Eastern European Economics, 49(5), pp. 29-54.

31 Fujita, M. - Thisse, J. (2002): Economics of Agglomeration. Cities, Industrial Location, and Regional Growth. Cambridge University Press Cambridge

32 Új gazdasági földrajz szerint a hálózati hatások és az agglomerációs előnyök szerepe fontos: ha egy cég egy adott helyen letelepszik, akkor a következőnek is hasznosabb a szomszédságában és nem egy zöldmezős helyen elkezdni a tevékenységét. Ez az összefüggés egyre jobban működik minden további alany esetében mindaddig, amíg a növekvő bérek és egyéb költségek nem múlják felül a klaszterizációból származó előnyöket.

33 Boldrin, M. and Canova, F. (2001): Inequality and convergence: reconsidering European regional policies, Economic Policy 16(32): 205-53

34 Cappelen A., Castellacci F., Fagerberg J. and Verspagen B. (2003): The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union, Journal of Common Market Studies 41(4): 621-644.

35 Ederveen, S., H. Groot and R. Nahujs (2006): Fertile soil for structural funds? a panel data analysis, Kyklos 59(1):17-42.

36 Nicholas Charron, Victor Lapuente and Lewis Dijkstra (2012): Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU, Working Paper 01/2012

**eredményes felhasználási kapacitására.** Megállapítható, hogy a kohéziós politika ott működik a legjobban, ahol a politikát támogató a környezet.<sup>37</sup>

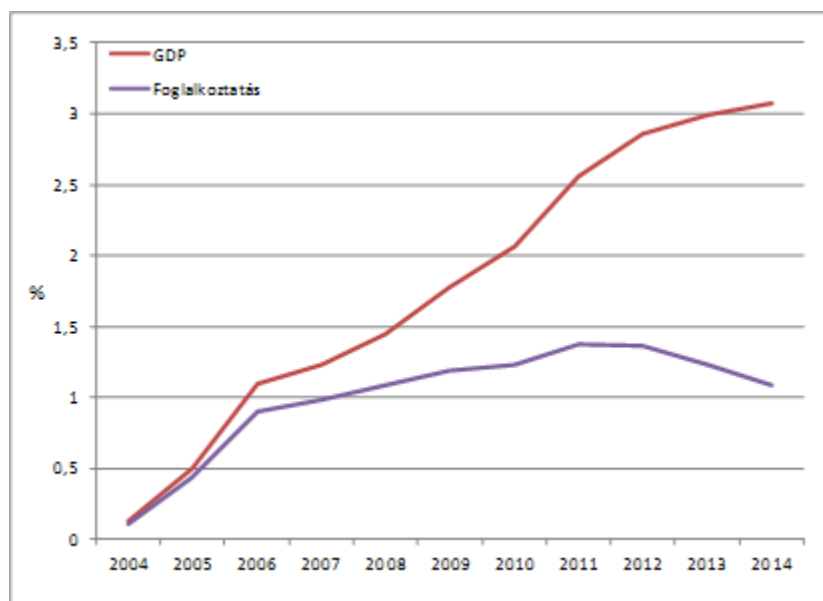
A kohéziós források jelentős pénzügyi transzfert jelentő mértékével kapcsolatos potenciális *abszorpció*s problémákat elemző munka<sup>38</sup> szerint különböző okok miatt (*transzferek elvesztegetése, a legjobb felhasználást biztosítani kívánó magasabb adminisztrációval járó költségek, extrajövedelem-kereső magatartások, az alapok fogyasztás felé terelése*) a tőkebefektetés aktuális mértéke jelentősen kisebb lehet, mint a források optimális felhasználása esetén. Ezen tanulmány megállapítja azt is, hogy egyes esetekben a forrástranszfer károsan is hathat a gazdasági növekedésre és a reálfelzárkózásra.<sup>39</sup> A szerzők mellett érvelnek, hogy a forrásmennyiség növekedése az abszorpció problémák növekedésével jár.

A reális konvergencia-jelenség előfordulására szolgáló empirikus bizonyítékok tehát nem egyértelműek,<sup>40</sup> mégis rendszerint az egyes tagállamokbeli régiók, esetleg egyes, viszonylag homogén területen lévő országok közötti fejlődési különbségének időbeli csökkenésére utalnak. A makrogazdasági hatás értékelésének a kohéziós politikai ráfordításból kell kiindulnia és különbséget kell tenni a *rövid távú és hosszú távú hatások* között.

Az Európai Bizottság által alkalmazott mindkét modell azt az eredményt mutatja, hogy a kohéziós politikai kiadások pozitív gazdasági kibocsátási hatásokat eredményeznek.

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és a Pécsi Tudományegyetem együttműködésében elvégzett hatásvizsgálati felmérés alapján Magyarországon az általános gazdasági válság időszakában a közösségi források a gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés szinte egyedüli hajtóerejévé váltak. A modellel<sup>41</sup> azt vizsgálták, hogy az uniós fejlesztési források nélküli helyzethez képest az uniós források felhasználása milyen hatással járt. A vizsgálat számításai 5,5 százalékos GDP-többletet mutattak ki éves átlagban a támogatások nélküli forgatókönyvhöz képest.

8. Ábra: Nemzeti Fejlesztési Terv és Kohéziós Alap (2004-06) becsült hatásai: GDP és foglalkoztatási többlet a támogatások hatására<sup>42</sup>



37 Burnside C. and Dollar D.(2000): Aid, Policies and Growth, American Economic Review 90(4) 847-68.

38 Herve, Y. and Holzman, R. (1998): Fiscal transfers and economic convergence in the EU: an analysis of absorption problems and an evaluation of the literature, Nomos Verlagsgesellschaft

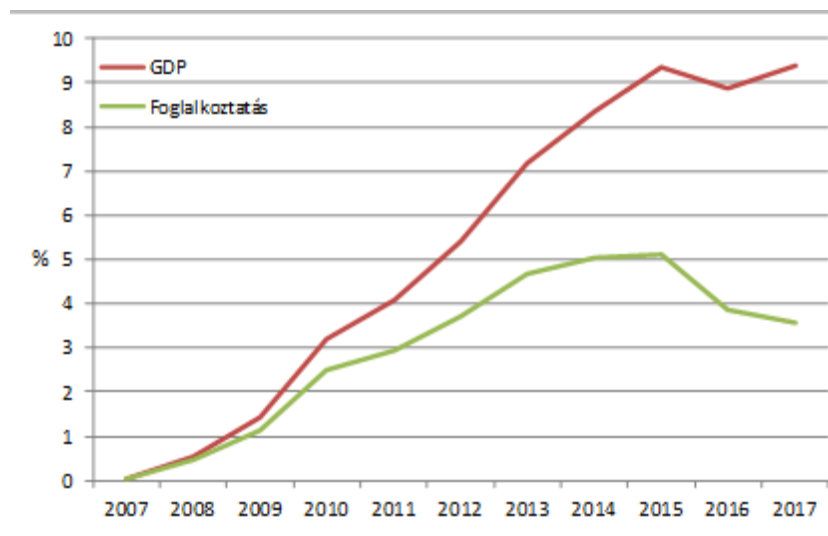
39 lásd még: Váradi Balázs (2006): Miért folyik a csata? Avagy a 8000 milliárd átka, Élet és Irodalom 2006/44

40 Quah, D. T. (1996): Twin Peaks: Growth and Convergence in Models of Distribution Dynamics. CENTRE FOR ECONOMIC PERFORMANCE DISCUSSION PAPER NO. 280 // Barro, R. J. - Sala-i-Martin, X. (2003): Economic Growth, 2nd Edition

41 A modell részletes leírása: <http://www.nfu.hu/modellezes>

42 Forrás: NFÜ

9. Ábra: Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (2007-2013) becsült hatásai: GDP és foglalkoztatási többlet a támogatások hatására<sup>43</sup>



A szimuláció rámutat arra is, hogy a recesszió, a lassú növekedés, illetőleg a támogatások egyidejű jelenléte nem felétlenül utal a támogatások hatástalanságára. Előfordulhat ugyanis, hogy *a támogatások nélkül a gazdaság adott szegmense sokkal rosszabb helyzetben lenne.*

Bár a kohéziós politika nem anticiklikus gazdaságpolitika, de az eredmények szerint mégis ösztönzi a reálgazdaság-beli beruházások előmozdítását. Mivel a nemzeti és a regionális gazdaságokat megingatta a válság, a kohéziós politikának kulcsszerepe lehet az európai gazdasági fellendülés tervében,<sup>44</sup> valamint azokban a rendkívüli intézkedésekben, amelyekre – korlátozott ideig – azért van szükség, hogy segítsék a tagállamokat a válság hatásainak enyhítésében. A kohéziós politika alkalmasságának megalapozottságával kapcsolatban alapvető tényező – a létező fejlődésbeli aránytalanságok mellett – a gazdaságpolitikai eszközök kiválasztása, illetve azok eredményessége és hatékonysága.

## 4. Fejlesztési (területi) tervezés rendszere Európában, különböző tagállami megoldások a struktúra kialakítására és működtetésére

A fejlesztési célok meghatározása az ágazati és területi stratégiák alapján összeállított nemzeti fejlesztési stratégia (gazdaságfejlesztési és társadalmi fejlesztési stratégia) alapján lehetséges. A tervezési rendszer használatával készült fejlesztési terveknek alkalmasnak kell lenniük a hazai, nemzetközi és európai uniós források programalapú felhasználásának megalapozására, az ágazati és területi fejlesztési igények egyidejű figyelembevételével.

A tervezés és a *stratégia-készítés* esetében a mindenkori döntéshozó azonosítja a saját érdekében álló célokat (dönt arról, hogy „mit akar”), majd egy felkészült szervező apparátussal meghatározza a cél eléréséhez szükséges utat, illetőleg az ennek megvalósításához szükséges teendők sorát. A stratégiai tervezés esetében tehát a „cél” és „eszköz” logikus egymáshoz rendeléséről van szó.

*Ilyen értelemben pedig a stratégiai tervezés az élet szinte minden területén azonosíthatóvá válik (üzleti stratégiák, marketing stratégiák, a hétvégi bevásárlás megszervezése, sportolói edzésterv készítése stb.)*

Magyarországnak, csakúgy, mint a többi uniós tagállamnak, a szigorú eljárásrendbe terelt és tartalmilag is részletesen szabályozott tervezési mechanizmus az egyik legfontosabb, klasszikus irányítási eszköze. Ugyancsak fejlett - és egyre megalapozottabb és kifinomultabb - makroszintű tervezést tesz szükségessé hazánk európai uniós tagállami kötelezettségeinek teljesítése. E feladatok teljesítése több évre szóló programozást, illetve hosszabb távú pénzügyi tervezést igényel. Ennek során ráadásul az európai uniós tervezési kritériumoknak is meg kell felelni.

A 2007-2013-as programozási időszakra vonatkozó fejlesztési források felhasználása Magyarországon az Európai Bizottság által jóváhagyott magyar nemzeti stratégiai referenciakeret (NSRK) szerint történik. A nemzeti stratégiai

<sup>43</sup> Forrás: NFÜ

<sup>44</sup> A Bizottság közleménye – Az európai gazdasági fellendülés terve; COM(2008) 800, 2008.11.26.

referenciakeretek célja, hogy a tagállamok gazdaságának modernizálására irányuló intézkedéseket leíró általánosabb nemzeti programokat összekapcsolják a munkahelyteremtést és a növekedést szolgáló lisszaboni stratégiával.

A 2007-13-as költségvetési időszakhoz hasonlóan 2014-20 között - de várhatóan a későbbi években is - az EU kohéziós politikájához kapcsolható fejlesztési források lesznek a meghatározóak a hazai közösségi célú és kezdeményezésű beruházások/fejlesztési programok megvalósításában. Az EU elvárja a tematikusan kijelölt célok elérését, azaz a programok/tervek eredményorientáltságát (részletesen lásd később); azt, hogy a tervek eredményei egy európai szinten összehangolt mutatórendszerrel mérhető és kimutathatók legyenek. Elvárás továbbá az egyes térségekben saját adottságaik és lehetőségeik minél eredményesebb kihasználásához szükséges beavatkozások megvalósítása (*területi alapú megközelítés alkalmazása*).

Az eredményesen és hatékonyan működő kohéziós politika alapfeltétele, hogy minden politikai szinten célzott, és egymást kiegészítő (komplementer) intézkedéscsomagok valósuljanak meg. Az eddigi vizsgálatok ugyanis rámutattak arra, hogy a társadalmi-gazdasági problémák hagyományos, ágazati megközelítésű kezelése a politikák szétszabdaltságához vezet, és csökkenti a hatékonyságot. Hasonlóképpen kutatási eredmények világítanak rá arra is, hogy az integrált beavatkozásokat az érintett térségek adottságaira szabva kell meghatározni, mert a kohéziós politika lényegesen kisebb eredményességet tud felmutatni ott, ahol az egyedi területi adottságokat és problémákat nem veszik figyelembe a fejlesztések megvalósításakor.

Magyarország az uniós elvárások teljesítése érdekében, a korábbi tapasztalatokat felhasználva 2014. január 1-jétől új, jelentős mértékben átalakított intézményrendszerrel folytatja fejlesztéspolitikáját.

A tervezési folyamatokban különös hangsúlyt kap a kohéziós politika által finanszírozott szakpolitikák optimális kombinációjának meghatározása és a „kitörési pontok” kijelölése; olyan tématerületek azonosítása nemzeti és területi szinten, ahol a támogatás felhasználásával tényleges, érzékelhető változás érhető el, mind a versenyképesség, mind a társadalmi kohézió erősítésének érdekében.

Az európai országok többségében fókuszált, forrásalapú tervezési megközelítés működik. Több országban (pl. Ausztria, Finnország, Franciaország, Németország) is megfigyelhető a több idősíki tervezés, amely a hosszabb távú 7-10-éves stratégiai tervezés mellett a fejlesztési (operatív) tervezés rövid időszakra (3-5 év) koncentrálna. Általánosságban megfigyelhető a szubszidiaritás elvének gyakorlati átültetése és alkalmazása. Az általánosan elterjedt tervezési eljárások széles partnerségi kör bevonásán alapulnak és már a tervezési folyamat kezdetétől egészen a tervek végeleges kialakításáig alkalmazásra kerülnek.

*A kötelező érvényű tervezés – igazodva a kohéziós politikai struktúrához – zömében regionális szinten zajlik.*



10. Ábra: Európai országok tervezési sajátosságai<sup>45</sup>

Szemponatok	Ausztria <sup>46</sup>	Egyesült Királyság	Finrország	Franciaország	Hollandia	Németország	Svédország
Milyen területi szinteken kerülnek kijelölésre kötelező tervezési eljárások?	Tartományi (NUTS 2) és helyi szinten.	Regionális (NUTS II) és NUTS III szinten.	NUTS 3-as szintű régiók szintjén.	Regionális (NUTS 2) szinten.	NUTS 1-es regionális, tartományi és helyi szinten.	Tartományi (NUTS 1) szinten.	Megyei vagy regionális (NUTS 2 vagy 3) szinten kötelező terv-készítés előírva.
tervezési időtáv	10 év	15-20 év	20 év	SRADT: 20 év ROP: 7 év	10 év	2007-ig éves tervek, azóta több évesek	Hosszú távú.
tervező intézmény	un. Tervező Ügy-nökségek (magán vállalkozások is lehetnek)	Regionális Tervezési Testület (RTT)	Regionális Tanács	SRADT: Regionális Tanács ROP: Regionális Prefektus	A tartomány bárkit megbízhat.	Tartományi Gazdasági Minisztériumok	Megyei Tanácsok vagy megyei kormányservek.
forrás alapú tervezés	Nem készül pénzügyi terv a folyamat során.	Figyelembe kell venni a rendelkezésre álló forrásokat a tervezés során.	Az éves szintű végrehajtási terv pénzügyi tervet kötelezően tartalmaz.	n.a.	n.a. NUTS 1-es szinten nem	n.a.	Nem kötelező pénzügyi tervet készíteni hozzá, kb. a megyék 2/3-a készit.
beépül-e ágazati, országos tervbe, stratégiába	Az ÖROK széles körű koordinációs tevékenysége folytán a területi terveknek és legfőbb ágazati tervnek van kapcsolódási pontja egymáshoz.	Nem készül országos terv, de az országos iránymutatásokhoz illetve a szomszédos régiók tervéhez, stratégiájához illeszkednie kell.	Nincs országos stratégia, de a Környezetvédelmi minisztériumnak ratifikálnia kell a régiós tervet. Az ágazati tervek kötelező területi stratégiája kialakításáról a szakminisztériumok egyeztetnek a Regionális Tanácsokkal.	SRADT: állam koordinációs tevékenysége biztosítja a konzisztenciát a többi régió programjával.	Megfelelnek a nemzetközi szinten meghatározott irányelveknek, bár ez jogilag nem kötelező.	Előbb egy szövetségi szintű stratégiai keret kerül elfogadásra, amire illeszkednie kell a tartományi terveknek.	Meg kell felelnie az országos stratégiának és irányelveknek, de az nem ezek alapján készül. Az ágazati tervekkel sokszor nincs összhangba hozva.
partnerségi folyamat	A közvélemény, a szakmai szereplők már a tervezési folyamatban is részt vesznek, valamint sokszor a monitoring mizottságokban is helyet kapnak.	Helyi szinten kötelező a köz-, magán- és közösségi szervezetek bevonása. Regionális szinten ez nincs szabályozva.	A Regionális Tanácsokon belül a társadalmi érdekesportok széles köre van képviseltetve a folyamatban.	Széles körben bevonják a különböző tervek elkészítésének folyamatába a különböző civil és szakmai szervezetek képviselőit.	A közvéleményt és a szakmai szereplőket is már a tervezési folyamat elején bevonják, megkérdézik.	Szakmai szervezetek és a közvélemény is véleményt nyilváníthat az elfogadás előtt.	Széles körben bevonják a helyi szereplőket a folyamatban.

45 Forrás: NÉMETH Á. – WACHTER B. (2011): Az egységes és strukturált tervezési rendszer koncepciója - munkaanyag, alapján készült feldolgozás

46 Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques (NUTS) – Területi Statisztikai Egységek Nomenklatúrája: az európai regionális társadalmi-gazdasági folyamatok elemzésére és a regionális politikájának támogatására létrehozott területi egységek statisztikai rendszere, amiben három, a népességszám szerint meghatározott szint található. Magyarországon NUTS 1 szinten három régió került kialakításra (Dunántúl; Közép-Magyarország; Alföld és Észak), NUTS 2 szintű a hét tervezési-statisztikai régió, a NUTS 3 szintnek a megyei szint felel meg.

## 5. Kohéziós politika 2014 - 2020

Mint ahogy a korábbiakban meghatározásra került, a kohéziós politika hatékonyságának alapfeltétele egymást kiegészítő intézkedések, integrált beruházások megvalósítása, valamint az egyedi területi adottságok figyelembevétele. Mindent összevetve, a kohéziós politika hatásainak fenntarthatósága csak akkor biztosítható, ha a fejlesztési beavatkozásokat átfogó stratégiai szemléletben hajtják végre a területi sajátosságokra figyelemmel.<sup>47</sup>

A Bizottság 2010 novemberében adta ki az „5. Jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról” dokumentumot, amelyben hivatalosan rögzítette javaslatát a 2013 utánra vonatkozó kohéziós politika főbb tartalmi és végrehajtási irányát illetően, és a kohéziós politika jövőjéről szóló vitát formálisan is elindította. A kohéziós politika jövőjéről szóló jogszabály-csomag-tervezet (a továbbiakban: jogszabály-tervezet)<sup>48</sup> több a tagállami tervezés és végrehajtás számára gyakran megnövekvő köztötségeket és terheket előidéző szabályt tartalmaz a 2014-20 közötti programozási időszakra: a legmarkánsabb vezérlőelvként a tematikus koncentrációt, az Európa 2020 stratégia céljaival való szoros kapcsolatot, továbbá a beruházások megnövelt eredményorientációját lehet kiemelni.

Annak érdekében, hogy az EU-finanszírozás erős ösztönzést jelentsen a tagállamoknak az Európa2020 stratégia céljainak és célkitűzéseinek elérésében, egyrészt a szabályozás régiókatégóriánként eltérő mértékű minimum-arányt rögzít a különböző alapokra, másrészt a jogszabály-tervezetek a források tervezése tekintetében tematikus determinációkat is megszabnak.

11. ábra: Tematikus célok és források

ERFA <sup>48</sup>	ESZA <sup>49</sup>	KA <sup>50</sup>	Tematikus célok
			kutatás, technológiafejlesztés és innováció erősítése;
			információs, kommunikációs technológiák hozzáféréseinek elősegítése, minőségi javítása;
			KKV-k az agrár- és halászati szektor versenyképességének növelése és a vízkultúrák támogatása
			az alacsony szén-dioxid kibocsátású gazdaságra való átállás támogatása minden szektorban;
			a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás és kockázatmegelőzés és -kezelés ösztönzése;
			környezetvédelem és erőforrás-hatékonyság ösztönzése;
			fenntartható közlekedés megteremtése és a hálózati infrastruktúrák szűk keresztmetszeteinek feloldása;
			foglalkoztatás növelése és munkaerő-piaci mobilitás támogatása;
			társadalmi befogadás ösztönzése és szegénység elleni küzdelem;
			oktatási beruházások, készségfejlesztés és élethosszig tartó tanulás elősegítése;
			intézményi kapacitás és hatékony közigazgatás megteremtése

A jogszabály-tervezetben további előírásokat találunk arra vonatkozóan, hogy a tagállami források bizonyos hányadát milyen tematikus célok szolgálatába kell rendelni. A fennmaradó összegek sem költhetők korlátlanul akármire, azoknak is illeszkedniük kell a rendeletekben megadott célhierarchia elemeihez. A célterületek kiválasztását

47 Nyikos Györgyi (2011): Development Policy and Sustainability 2011 Association for Budgeting & Financial Management CONFERENCE October 13 – 15 Washington, DC

48 A csomag a kohéziós politika Alapjaira (ERFA, ESZA, KA), továbbá a vidékfejlesztésre (EMVA) és a halászatra (ETHA) vonatkozó közös rendelkezéseket összegző rendelet mellett az ERFA-ra, ESZA-ra, KA-ra, Európai Területi Együttműködésre (ETE), valamint az Európai Területi Társulásra (ETT) vonatkozó Alap- és cél specifikus rendeleteket foglalja magában.

49 Európai Regionális Fejlesztési Alap

50 Európai Szociális Alap

51 Kohéziós Alap

azonban befolyásolja, hogy ahhoz, hogy ezen területeken fejlesztési forrást használhasson fel a tagállam, teljesítenie kell bizonyos tematikus feltételeket.

Az **ex-ante feltételek** - amelyek teljesülése előfeltétele a források lehívásának - szigorításával a szabályozás a Bizottság elvárásaihoz igazodó tagállami feltételrendszer kialakítására szorítja a tagállamokat.<sup>52</sup> Néhány feltétel közvetlenül az érintett szakpolitika tematikus célkitűzéseivel kapcsolódik (például az intelligens specializációt szolgáló kutatási- és innovációs stratégiák elfogadása vagy a vállalkozói üzletvitelt elősegítő, megfelelő szabályozási környezet kialakítása), mások pedig horizontálisan érvényesülnek (például az alapok felhasználása során az uniós közbeszerzési jog alkalmazását biztosító rendelkezések megléte).

Az **ex-post feltételek** a teljesítményre és az Európa 2020 stratégia céljainak elérésére fordítanak fokozottabb figyelmet. A feltételek teljesülése a Partnerségi Megállapodások<sup>53</sup> hatálya alá tartozó programokhoz kitzűzött, az Európa 2020 stratégiához kapcsolódó célok mérföldköveinek elérésétől függ majd. A 7%-os teljesítményfüggő tartalék biztosításának kötelezettségén kívül a mérföldkövek teljesítésének elmaradása a források felfüggesztését is maga után vonhatja, sőt a program céljainak jelentős alulteljesítése akár a finanszírozás megszüntetésével is járhat.

Fentiekre tekintettel alapvető fontosságú tehát, hogy milyen feltételek, célok, indikátorok kerülnek rögzítésre a programok eredményességének mérésére. A forrásfelhasználás hatékonyságának megítéléséhez kérdésként merül fel, hogy mit és hogyan mérünk, értékelünk, hiszen a közcélú beruházások- és az EU kohéziós politikája hatásának megítélése ellentmondásos, a szükségesség, hasznosság és fenntarthatóság megítélése nem egyszerű feladat.<sup>54</sup> A gyakorlati végrehajtást egységesítő megoldásként közös output és eredmény-indikátorlistát tartalmaz a jogszabály-tervezet melléklete, amelyeket kiegészíthetnek a tagállamok által meghatározott program-specifikus indikátorok. Ez egyrésztől megkönnyíti a közösségi szintű konzisztens adatfeldolgozást, másrésztől orientálja a tagállamokat az indikátor-rendszer kialakításánál.

A kohéziós politika és az Unió gazdasági kormányzásának szorosabb összekapcsolását is biztosítani kívánja a bizottsági javaslat : a **makrogazdasági kondicionalitás** megjelenése a javaslat egyik legfontosabb új eleme.

*Ennek értelmében a Bizottság a Nemzeti Reformprogram (NRP) végrehajtásához kapcsolódó tanácsi ajánlás alapján kötelezhetné a tagállamot a Partnerségi Szerződése felülvizsgálatára, és amennyiben ennek a tagállam határidőre nem tesz eleget, úgy a Bizottság részlegesen vagy teljesen felfüggesztheti a kifizetések folyósítását az érintett programokban. Ezen túl a Bizottság részlegesen vagy teljesen felfüggeszti az érintett programok kötelezettségvállalásait és kifizetéseit, ha a Tanács megállapítja, hogy egy euróövezeti tagállam nem teljesíti az a Tanács gazdaságpolitikai iránymutatásait, vagy egy tagállam nem tett megfelelő intézkedéseket a túlzott költségvetési hiány vagy egyensúlytalanság kezelésére; vagy egy tagállam nem teljesíti az uniós pénzügyi segítségnyújtási programoknál meghatározott feltételeket. A kohéziós politika és az Unió gazdasági kormányzásának ezen összekapcsolása szolgálja a gazdasági kormányzás céljait, de ellentétes a kohéziós politika céljaival.*

Új megközelítés jegyében alakulnak tehát a szabályok, az eredményorientáltság kerül a központba: a 2014 utáni időszakra sokkal szigorúbb kohéziós forrás-felhasználási szabályok készülnek, mint eddig: előzetes és utólagos feltételekkel, mérföldkövekkel, szigorú kifizetési feltételekkel és teljesítménytartalékkal. Az EU azt is korlátozza, hogy egy-egy programban hány célt tűzhet ki a tagállam (tematikus koncentráció), a választható célkitűzések listája pedig az Európa 2020 stratégiából lebontva kerül a jogszabályba. Szigorodik tehát a rendszer és a vállalások mellé pénzvisszafizetési garanciák is társulnak majd. A fejlesztéspolitikai beavatkozások megítélése, a fejlesztési források sikeres abszorpciójáról áttolódik a hatásosság és eredményesség szempontjainak mind erősebb érvényesítése felé.

Kulcskérdés tehát a **megfelelő tervezés és programozás**, amelynek a közösségi stratégiai célok és tagállami, területi, helyi elképzelések összhangját kell kialakítani<sup>55</sup> releváns és kezelhető indikátorrendszerrel és ehhez egy hatékony, megfelelő pénzügyi menedzsmentet megvalósító végrehajtási intézményrendszert kell párosítani.

52 Addig nincs uniós forrás, amíg a tagállam nem teljesíti ezeket a jogszabályban rögzített előzetes feltételeket: egy program indításához, végrehajtásához azon ex-ante kondicionalitásoknak kell megfelelni, amelyek az adott tematikus célkitűzéshez köthetőek, illetve közvetlenül érintik a beruházások hatékonyságát és hatásosságát.

53 A 2014. január 1. és 2020. december 31. közötti időszakra vonatkozó Partnerségi Megállapodást (PM) a tagállamok a Bizottsággal egyeztetve, a partnereik bevonásával készítik el. A PM azonosítja a tagállamok legfontosabb kihívásait a 2014–20-as időszakra vonatkozóan és kitzűzi fő fejlesztési prioritásaikat. A PM rögzíti továbbá, hogy a 2014–20-as időszakban Magyarországra érkező uniós fejlesztési források hogyan fogják támogatni az Európa 2020 stratégia céljait. A Partnerségi Megállapodásban foglaltak elérésére a tagállamok programokat készítenek.

54 Nyikos Györgyi (2012): A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, Pénzügyi Szemle

55 Nyikos Györgyi, (2011): Területi tervezés és területi szempontok a fejlesztéspolitikában – lehetőség, kötelezettség vagy ábránd!? Falu Város Régió, Területfejlesztési és területrendezési szakmai folyóirat 2011/2. 35-41. old. Budapest

**Ellenőrző tesztkérdések:**

**1. Mutassa be a kohéziós politika és területfejlesztés egymáshoz való viszonyát!**

.....  
.....  
.....  
.....

**2. Mit jelent a fenntartható fejlesztés fogalom?**

.....  
.....  
.....  
.....

**3. Milyen hatásai vannak a fejlesztési támogatásoknak az egyes területeken?**

.....  
.....  
.....  
.....

**4. Mi az a területi tervezés és milyen tervezési szintek és modellek vannak Európában?**

.....  
.....  
.....  
.....

**5. Milyen új elemek vannak a 2014-2020 időszak szabályozásában, amelyek hatással vannak a fejlesztési elképzelésekre?**

.....  
.....  
.....  
.....

## Irodalomjegyzék:

- Cappelen A., Castellacci F., Fagerberg J. and Verspagen B. (2003): The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union, *Journal of Common Market Studies* 41(4): 621-644.
- Herve, Y. and Holzman, R. (1998): Fiscal transfers and economic convergence in the EU: an analysis of absorption problems and an evaluation of the literature, Nomos Verlagsgesellschaft
- Mohl, P. and Hagen, T. (2010): Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches, *Regional Science and Urban Economics* 40.:353-365.
- Nyikos Gy (2013): A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára, *Pénzügyi Szemle*, 2013/2 165-185. oldal
- Nyikos Gy. (2011): Aktualitások a fejlesztéspolitika területéről. Kondicionalitás és eredményorientáltság, illetve kohéziós politika versus területfejlesztés *Területi Statisztika: a Központi Statisztika Hivatal folyóirata* 14. (51.) évfolyam 1. szám, 38-51.
- Nyikos Györgyi (2011): Development policy and sustainability 2011 Association for Budgeting & Financial Management Conference, October 13 – 15 Washington, DC
- Nyikos Györgyi (2011): How to deliver an integrated territorial approach to increase the effectiveness of public interventions, Panel Debate at High-level Conference “Integrated Approach to Development - a Key to Smart, Sustainable and Inclusive Europe” 24. November 2011. Poznan
- Polvierari L., Mendez C., Gross F., Bachtter j. (2007): Making sense of European Cohesion Policy: 2007-13 Ongoing Evaluation and Monitoring Arrangement, IQ-Net Thematic Paper, 21(2) EPRC
- Solow, R.M. (1956) A Contribution to the Theory of Economic Growth *Quarterly Journal of Economics*, 70, 1: 75-114. oldal
- Várad Balázs (2006): Miért folyik a csata? Avagy a 8000 milliárd átka, *Élet és Irodalom* 2006/44
- Varga J., In't Veld J., A model-based analysis of the impact of Cohesion Policy expenditure 2000–2006: Simulation with the QUEST III endogenous R&D model (A 2000–2006. évi kohéziós politikai kiadások hatásának modellalapú elemzése: szimuláció a QUEST III endogén K+F modelljével), Európai Bizottság, Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság, 2010.
- „A lengyel gazdaság reakciója a szerkezeti alapokra a 2007-2013 években – következtetések Lengyelország számára”, Instytut Badań Strukturalnych, 2007.
- A Bizottság jelentése - „Ötödik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról” 2010. (p. 205)