

## 9. Kohéziós jelentés – Összefoglaló

Huzina Hunor András – Horváth Anna

DOI: 10.14267/VILPOL2024.03.02

A kohéziós jelentés alapvetően rávilágít arra, hogy az uniós támogatások tükrében miként változnak az uniós régiók közötti különbségek. A Bizottság háromévente közzéteszi a dokumentumot, amelyben értékeli az EU gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának aktuális helyzetét, ismerteti az elért eredményeket és a levont tanulságokat, valamint bemutatja az EU-nak a regionális fejlődés motorjaként betöltött szerepét. A jelentés számos mutató – jólét, foglalkoztatás, oktatási szintek és a kormányzás – alapján elemzi a kohézió irányát. Jelen összefoglaló a kilencedik kohéziós jelentés eredményeit mutatja be.

### Bevezetés

#### *Kohéziós politika: hosszú távú növekedés és versenyképesség*

Az EU 2004-es bővítését követően húsz évvel a csatlakozott tagállamok egy főre jutó átlagos GDP-je a 2004-es uniós átlag 52%-áról 2023-ra közel 80%-ra emelkedett. A munkanélküliségi ráta ezekben a tagállamokban átlagosan 13%-ról 4%-ra csökkent ebben az időszakban, ami jól jelzi a kohéziós politika hatékonyságát.

A felfelé ívelő konvergenciát a termelékenység (az egy foglalkoztatottra jutó GDP) növekedése okozta, melyről a régiók versenyképességének és üzleti környezetének hosszú távú javulása tanúskodik. Ez a felzárkózás kézzelfogható társadalmi fejlődést is lehetővé tett.

A kohéziós politika a hosszú távú növekedés és versenyképesség ösztönzésével hozzájárult az egységes piac jobb működéséhez valamennyi régió számára. A fizikai és digitális infrastruktúra révén javította az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférést és az összekapcsoltságot. Emellett a helyi gazdaságokat és vonzerejüket is növelte azáltal, hogy a kkv-k támogatása révén javította az innovációt és a vállalkozói szellemet, valamint a képzés és az oktatás révén megerősítette a humán tőkét. A kohéziós politika támogatta a jó kormányzást, az együttműködést és az igazgatási hatékonyságot is.

A kohéziós politika a közelmúltbeli válságok aszimmetrikus hatásainak enyhítésében is szerepet játszott. A kohéziós politika gyorsan mozgósította a sebezhető régióknak nyújtott támogatást, csökkentve ezzel az egyenlőtlenségek további növekedésének kockázatát. Az intézkedések között szerepelt a beruházások támogatására szolgáló új likviditás injektálása, a projektek folytatását támogató rugalmasság, a munkahelymegtartó programok, valamint a programozás és a végrehajtás további célzott rugalmassága.

A kohéziós politika kulcsszerepet játszott az EU foglalkoztatási és szociális mutatóinak általános javulásában is. Az EU keleti országai jelentős előrelépést értek el a társadalmi befogadás és a szegénység csökkentése terén, közeledve az uniós átlaghoz. A déli uniós országok azonban 2019 óta stagnálnak. A fejlettebb és kevésbé fejlett régiók közötti különbség szintén csökkent.

### *Strukturális kihívások*

Az EU éghajlat-politikája igyekszik biztosítani az igazságosságot, például azáltal, hogy az üvegházhatású gázok csökkentésére vonatkozó célkitűzések szigorúbbak a tehetősebb tagállamok számára, míg az alacsonyabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező tagállamok nagyobb részesedést kapnak a kibocsátáskereskedelmi rendszerből származó árverési bevételekből. Az éghajlatváltozás társadalmi és gazdasági hatásainak enyhítését célzó finanszírozási eszközök például az igazságos átmenet mechanizmusa és a hamarosan létrehozandó szociális éghajlat-változási alap.

A következő kohéziót veszélyeztető kockázat a digitális átállás kérdése, mivel a digitális technológiák terjedése és felhasználhatósága nem egységes területileg és társadalmilag. Megfelelő állami politikák hiányában a digitális készségek terén mutatkozó szakadékok tovább nőhetnek. Ezen túlmenően a digitális infrastruktúrába és technológiák bevezetésébe történő beruházások hiánya akadályozhatja a növekedést és versenyképességet. Ebből adódóan támogatásra van szükség a fejlett digitális hálózati infrastruktúrák és szolgáltatások kiépítésében, az alapvető és fejlett digitális készségek elsajátításában, valamint a digitális technológiák vállalkozások, polgárok és közigazgatás általi átvételébe történő beruházások tekintetében.

### *A kohéziós politika eredményei és tanulságai*

A 2021-2027-es programok némi késéssel indultak a világjárvány hatása miatt, illetve néhány tagállamban más tényezők, például a helyreállítási és ellenállóképességi tervek egyidejű elkészítésének szükségessége miatt. A kevésbé fejlett tagállamok és régiók gyakran szembesülnek tervezési és végrehajtási nehézségekkel – és korlátozottabb igazgatási forrásokkal. A kohéziós politika egyszerűsítését célzó intézkedések mellett további egyszerűsítésre van szükség a kohéziós politika tekintetében.

Az EU-nak a kohéziós politikán keresztül célzott, helyalapú támogatást kell nyújtania, amely az egyes régiók sajátos szükségleteire összpontosít, összhangban az EU prioritásaival, és kellő figyelmet fordítva az egyes tagállamok kihívásaira, kereteire és politikáira. A regionális fejlesztési programok a kohéziós politika fő pillérei. Emellett az Igazságos Átmeneti Alap és az intelligens szakosodási stratégiák is bemutatták, hogyan lehet a támogatást az egyes területek fejlesztési igényeihez igazítani és a regionális innovációs ökoszisztémát megerősíteni.

Az uniós régiók közötti jobb együttműködés szintén hozzájárulhat a kiegyensúlyozottabb területi fejlődés eléréséhez. A kohéziós politika, különösen az Interreg programok révén, hozzájárult a régiók közötti együttműködés támogatásához a határokon átnyúló és transznacionális együttműködés által, beleértve a makroregionális stratégiákat is. Ezek elősegítik az innovációt, a fejlődést és a jobb kormányzást.

A 2021-2027-es keret megerősítette a partnerséget és a regionális és helyi szereplők, a civil társadalom és a szociális partnerek bevonását. A fellépések között szerepelt a területi megvalósítási modellek, például a közösség által irányított helyi fejlesztés (CCLD) vagy az integrált területi beruházások előmozdítása. Kérdés, hogy hogyan lehet a legjobban bevonni a szubnacionális hatóságokat és más érdekelt feleket, és hogyan lehet erősíteni a többszintű területi kormányzási mechanizmusokat.

A kohéziós politikai programok hosszú távú fejlesztési célokat követnek több mint egy évtizedes végrehajtási időszakokkal. A kohéziós politikai programok módosításának meglévő lehetősége már lehetővé teszi a rugalmas kiigazítást a változó körülmények figyelembevételére érdekében. Ez a rugalmasság az idők során nőtt. A gazdasági válságokra és váratlan sokkhatásokra adott válaszlépések során, különösen a vészhelyzet-kezelés, a helyreállítás és a megelőzés területén nagyszerűen alkalmazták. A jogszabályi keret magában foglalja a pénzeszközök programok közötti és programokon belüli gyors átcsoportosításának lehetőségeit, a félidős felülvizsgálatot, valamint a kivételes vagy szokatlan körülményekre adott válaszként történő ideiglenes eltérésekre vonatkozó egyedi rendelkezéseket.

## Gazdasági konvergencia

Az egy főre jutó GDP különbségei az EU-ban folyamatosan csökkentek az elmúlt két évtizedben regionálisan, de még mindig van lehetőség a további konvergenciára. Az egy főre jutó GDP Kelet-Európában a 2004-es uniós átlag 50%-áról 2021-re közel 80%-ra nőtt.

A 2001–2021 közötti időszakban az egy főre jutó GDP reálértéken a legtöbb EU-régióban nőtt, a gazdasági konvergencia-elméletnek megfelelően az alacsony egy főre jutó GDP-vel rendelkező régiókban átlagosan magasabb volt a növekedés.

A regionális egyenlőtlenségek sok tagállamban nagyok, az egy főre jutó GDP-ben a tagállamokon belüli különbségek gyakran olyan nagyok, mint a tagállamok között, a regionális eltéréseket gyakran elrejtik a nemzeti átlagok. Ugyanez vonatkozik a foglalkoztatási ráta és számos társadalmi mutató közötti különbségekre, többek között a vidéki és városi területek között.

A termelékenység a gazdasági növekedés és jólét egyik meghatározója. A magasabb termelékenység pozitívan korrelál a magasabb iskolai végzettséggel, megnövekedett várható élettartammal, és hozzájárulhat a társadalmi kohézióhoz és a méltányossághoz – azonban amennyiben egyetlen, a területi egyenlőtlenség növekedéséhez vezethet.

Az 1960-as évek vége óta a termelékenység növekedése folyamatosan csökkent, és ma az évi 1% körüli vagy az alatti növekedési ráta a norma. A csökkenő termelékenység növekedésével összefüggésben az EU és az USA közötti szakadék az 1995–2005 közötti időszakban, majd 2008 utáni időszakban is tovább nőtt.

A gazdasági felzárkózás és a termelékenység fent vizsgált dinamikáját tekintve az elmúlt két évtized négy részidőszakra osztható:

- konvergencia évek (2000-2008): Szinte minden régióban nőtt az egy főre jutó GDP, sok keleti régióban átlagosan évi 5%-kal, azonban a fejlett régiókban már ekkor is 1% alatt volt.
- alacsony foglalkoztatási időszak (2009-2013): Az egyetlen időszak, amikor az egy főre jutó GDP csökkenését tömeges munkanélküliség kísérte, nem pedig a termelékenység lassulása.
- késleltetett fellendülés (2014-2019): Kilábalás a recesszióból, szinte minden régióban nőtt az egy főre jutó GDP, bár kisebb mértékben, mint a recesszió előtti időszakban.
- gyors fellendülés (2020-2021).

A 2020-as COVID-19 világjárvány utáni gyors 2021-es gazdasági fellendülés regionális szempontból meglehetősen széles körű volt. A kevésbé fejlett keleti régiókban a termelékenység magas növekedése részben a gazdaság szerkezeti változásaiból és a beruházási dinamikából ered. A fejlettebb és átmeneti régiókba történő beruházásokat elsősorban a pénzügyi szektor vezeti, illetve ezekben a régiókban a legnagyobb foglalkoztató a szolgáltató ágazat. Összességében a GDP csökkenése sokkal nagyobb volt a COVID-19-járványt követő időszakban, mint a 2009-es recesszió idején. Az ezt követő gazdasági fellendülés azonban szélesebb körű és gyorsabb volt, mint 2010-ben.

A két recesszió közvetlen hatása mély és nagyjából hasonló volt makrogazdasági szempontból. A 2009-es recesszió egy globális pénzügyi válságból fakadt, amely súlyos hatást gyakorolt a bankszektorra, és hátráltatta a hitelcsatornákat a magán- és az állami szektor jelentős tőkeáttétel-levonási folyamata közepette, ami tartósan visszafogta a reálgazdasági aktivitást, a beruházásokat, az árakat és a háztartások jövedelmét. Ezzel szemben a 2020-as recessziót egy külső sokk, a világjárvány terjedése váltotta ki. Az ellátási láncokban bekövetkezett korlátozások átmenetibbnek bizonyultak, mint 2009-ben.

Az elmúlt két évtizedben sok régióban elhúzódó gazdasági stagnálás elégedetlenséghez vezetett: az érintett régiók fejlődési csapdába estek, a termelékenység és a foglalkoztatás teljesítménye nem megfelelő. Ez politikai elégedetlenséghez, a demokratikus értékek és az EU támogatottságának csökkenéséhez vezet. Azok a régiók, amelyeknek sikerült átállniuk magas növekedési pályára, jellemzően képesek voltak a helyi erősségekhez és sajátosságokhoz kapcsolódó összetettebb gazdasági tevékenységek irányába fordulni, gyakran a globális értékláncokba való integrálódás révén. A következőkben definiált csoportok gazdasági fejlettségi index (EDI) alapján kerültek besorolásra.

A fejlődési csapdában lévő régiók az alacsony komplexitású tevékenységek csapdjába eshetnek, mivel nem képesek összetett termékek fejlesztésére. A fejlődési csapdába esés okai régióként eltérőek – lehet annak forrása a fejlettség kezdetleges szintje, földrajzi adottságok, makrogazdasági környezet, világgazdasági kontextus, strukturális jellemzők stb. Az intézmények minősége, az innovációs kapacitás és a gyártás fontossága tekintetében azonban számos közös vonás van: ilyenek a földrajzi jellemzők, az ágazati specializáció, a termelékenység és a beruházási dinamika –, valamint kiemelkedően nagy szerepet játszik a humán-tőke hiánya.

A termelékenységi dinamika a szubnacionális teljesítmény tágabb mérőszámában, az RCI-ben tükröződik. Ez egy összetett mutató, amely az EU NUTS 2 régióinak versenyképességének 11 fő dimenzióját rögzíti: intézmények; makrogazdasági stabilitás; infrastruktúra; egészség; alap- és felsőoktatás; képzés és élethosszig tartó tanulás; munkaerő-piaci hatékonyság; piac mérete; technológiai felkészültség; üzleti élet kiépítettsége; innováció.

A 2022-es RCI alapján elmondható, hogy a nagyobb városokkal rendelkező régiók teljesítenek jobban – ezek profitálnak az agglomerációs gazdaságból, jobb összeköttetésből és magasabb szintű humán-tőkéből. A tagállamokon belül általában a fővárosi régiók a legversenyképesebbek. Az indikátor 2016-os kidolgozása óta eltelt hat év alatt a keleti régiókban egyértelmű felzárkózási folyamat ment végbe, a déli régiókban pedig javulás következett be a gazdasági és pénzügyi válságból kilábalva.

## Társadalmi kohézió

2019 és 2020 között a foglalkoztatási ráták nagyobb mértékben csökkentek a fejlettebb régiókban, mint az átalakulóban lévő és a kevésbé fejlett régiókban. A COVID utáni fellendülést követő két év során a foglalkoztatás gyorsabban nőtt, mint a válság előtti időszakban.

A csökkenő egyenlőtlenségek a NUTS 2 régiók között is nyilvánvalóak. Mindazonáltal markáns regionális különbségek a tagállamokon belül vannak leginkább. Az EU-ban a legalacsonyabb foglalkoztatási ráták a legkülső régiókban találhatóak, és néhányban 50% alatti az arány. A külső régiókban különösen a fiatalok munkanélkülisége magas, több mint kétszerese az EU-átlagnak.

2022-ben a munkanélküliségi ráta rekord alacsony szintet ért el az EU-ban, miközben az üres állások száma rekord magassá vált, leginkább a szakmai, tudományos és műszaki tevékenységek terén; adminisztratív és támogató szolgáltatások; építőipar; és IKT területen.

A munkaerőpiac jövőjét leginkább a távmunka és a mesterséges intelligencia határozza meg, amelyek lehetőséget kínálnak a rugalmas foglalkoztatásra. E tekintetben a kihívás az, hogy reagáljunk a jelenlegi regionális munkaerő- és szakképzettségi hiányokra, és előre jelezzük a jövőbeli hiányokat.

Legfőbb cél a fiatal diplomások munkaerő-piaci integrációjának megkönnyítése, a mobilitás elősegítése, a magas színvonal fenntartása, valamint az egész életen át tartó tanulás előmozdítása.

A bevándorlók, a romák és más kisebbségi csoportok olyan sajátos kihívásokkal néznek szembe, mint a diszkrimináció, valamint a munkaerőpiachoz és a minőségi oktatáshoz való hozzáférés akadályai.

A bevándorlók pozitív hatást gyakorolnak a regionális fejlődésre az innováció, a nemzetközi kereskedelem, a munkaerő- és szakképzettségi hiány csökkentése és a gazdasági növekedés fellendítése révén. Számos tényező befolyásolhatja a különböző csoportok munkaerő-piaci kilátásait. Ilyen a diszkrimináció mértéke, az oktatáshoz és képzéshez való könnyű hozzáférés, valamint a társadalmi attitűdök.

## Kohézió és területi sokféleség

A területi kohézió az EU strukturális politikáinak középpontjában áll a kezdetek óta. Négy fogalom játszik nagy szerepet ebben a tekintetben: a koncentráció, a területek összekapcsolása, az együttműködés és a sajátos regionális földrajzi adottságok.

A koncentráció a városi és nem városi régiók közötti éles különbséget jelenti a gazdasági és társadalmi fejlettség, a lehetőségek és az életszínvonal tekintetében.

A városi területeken a gazdasági tevékenységek jellemzően változatosak és dinamikusak. Következésképpen a városi lakosok általában jobban hozzáférnek a munkalehetőségekhez, magasabb bérekhez és több fogyasztási cikkhez, szolgáltatásokhoz.

A nem városi területek ezzel szemben nagyobb jólétet kínálnak: nagyobb és olcsóbb lakásokat és alacsonyabb bűnözési arányt. Az élelmiszer-termelés, a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás, a tájvédelem, a rekreáció és a turizmus terén is nagyra értékelik őket. Ennek ellenére földrajzi távolságuk korlátozhatja a piacokhoz való hozzáférést, megnehezítve a mezőgazdasági és vidéki iparágak boldogulását. Az infrastruktúra hiánya hátráltatja az üzletág terjeszkedését és az alapvető szolgáltatások nyújtását és fejlesztését.

A különböző földrajzi területek között jelentős különbségek figyelhetők meg a foglalkoztatásban. Az északnyugati és déli tagállamokban az arányok alacsonyabbak a ritkán lakott területeken, mint a városokban, míg a keleti tagállamokban ennek az ellenkezője a helyzet.

2022-ben a 25 és 64 év közöttiek körülbelül 34%-a rendelkezett felsőfokú végzettséggel az EU-ban. Ez az arány jóval magasabb volt a városokban, 2013-tól egyre nő a különbség, amely jelentősen nagyobb a keleti tagállamokban. Ez nagy különbségeket eredményezett a foglalkoztatás és a szociális eredményekben is.

A szakoktatás és szakképzés a felsőoktatást kiegészítendő felvértezi a gazdaságot olyan magas szintű készségekkel, amelyek elengedhetetlenek a munkaerőhiány kezeléséhez, valamint a zöld és digitális átállás megvalósításához. Hozzájárulása szembetűnő a ritkán lakott területeken.

Az AROPE (szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitettség) ráta 2015 és 2019 között csökkent az EU-ban, és 2022-ig változatlan maradt. Uniós szinten a városok és ritkán lakott területek közötti különbség alacsony, a vizsgált időszakban pedig csökkent. A földrajzi bontás azonban rávilágít a viszonylag magas AROPE-arányokra a keleti tagállamok gyengén lakott területein, annak ellenére, hogy a 2015–2022 közötti időszakban jelentős csökkenés következett be.

A közlekedést tekintve az elmúlt évtizedben az erre fordított állami beruházások évi 112 milliárd eurót tettek ki, ami a teljes állami beruházás nagyjából negyede volt. Az EU úthálózatának kétharmada hosszát tekintve helyi utakból áll, a mellékutak alig egyharmada és az autópályák mindössze 2%-a. Ez a felosztás nagyjából azonos minden tagállamban. Az egy főre jutó utak hossza az urbanizáció mértékétől függően változik. A ritkábban lakott területeken található települések szétszórtsága miatt jóval nagyobb egy főre eső úthosszra van szükség az összeköttetésükhöz.

Az autóval történő közlekedési teljesítmény a 120 km-en belüli lakosság 90 percen belül elérhető arányaként határozható meg. Ez 2021-ben jelentősen eltért a tagállamok között, a szigeteken, hegyi területeken, ritkán lakott területeken jellemzően rosszabb, mint az EU többi területein.

A városi területek közötti utazások során általában a vonatok jelentik az autók fő alternatíváját, feltéve, hogy a vasútállomás könnyen elérhető, és az utazás megfizethető. A felmerülő költségek mellett meghatározó a döntéskor az utazás hossza is.

A vasúti teljesítmény itt a 120 km-es körzetben élő lakosság azon arányát jelenti, amely vasúton 90 percen belül elérhető. Valamennyi NUTS 3 régióban a vasúti teljesítmény továbbra is alacsonyabb, mint a közúti, ami aligha ösztönzi az embereket a vonatozásra, különösen akkor, ha gyakran vagy gyorsan kell utazniuk.

Az EU régiói között azonban jelentős eltérések tapasztalhatók. Az EU-ban élők körülbelül egynegyede fér hozzá ésszerű vasúti szolgáltatáshoz (20 feletti vasúti teljesítménymutató), akik jellemzően városi régiókban laknak. A ritkábban lakott területeken a vasúti teljesítmény általában alacsonyabb.

Ha a közlekedési hálózatok rossz összeköttetést biztosítanak, az általában az alapvető szolgáltatásokhoz való rossz hozzáférést jelenti.



Az alapfokú oktatásban részt vevő gyermekek iskolába jutása régióként jelentősen eltér. Az általános iskolához 15 perces sétán belül élő lakosság aránya magasabb a városi régiókban és az EU nyugati területén jellemző, ehhez képest a keleti régiókban jelentősen alacsonyabb.

Az egyetemekre való bejutás általában hasonló mintát követ. A legtöbb tagállamban számos régióban megközelíti a 100%-ot azon lakosság aránya, akik 45 perces autóúttal elérhetik az egyetemet. A keleti tagállamokban átlagosan kisebb a hozzáférés, de nem jelentősen.

A határ menti régiók adják az EU szárazföldi területének több mint 40%-át, GDP-jének 30%-át és lakosságának 30%-át, azaz mintegy 150 millió embert. Sok határrégió periférikus, távol fekszik a nagyvárosi központoktól, és korlátozottabb hozzáféréssel rendelkezik az egészségügyi ellátáshoz és más alapvető szolgáltatásokhoz. A határrégiók sajátos kihívásokkal is szembesülhetnek válságok idején, akár a határokon átnyúló mozgás korlátozásaival kapcsolatosak a világjárvány idején, akár a menekültek hirtelen beáramlása a határ túloldalán lévő konfliktusövezetből.

A határ menti területek nagy növekedési potenciállal rendelkező helyek, ahol a kulturális és nyelvi sokszínűség intenzív társadalmi és gazdasági interakciót ösztönöz, ahol sokan végeznek napi tevékenységet a határ mindkét oldalán, és ahol a városok és a városok közötti határon átnyúló együttműködés zajlik, mely lehetőséget biztosít a többpólusú növekedésre.

Ezek a lehetőségek állnak az Interreg beavatkozás logikája mögött, határokon átnyúló és transznacionális szinten egyaránt. Az Interreg beavatkozás az erőforrások és az emberek összekapcsolásával, valamint az interakció akadályainak felszámolásával, a bizalom és a közös identitás építésével támogatja az együttműködést.

## Zöld átmenet

Az éghajlatváltozás következtében egyre gyakrabban tapasztalhatók szélsőséges időjárási viszonyok, Európában az elmúlt években példátlan aszályok, árvizek, erdőtüzek, valamint hóhullámok pusztítottak, így az éghajlati kockázatok kezelése és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás egyre fontosabbá válik. A szélsőséges időjárási események hatására keletkezett költségek (pl.: belga-német határ mentén vagy az olaszországi Emilia-Romagna régióban történt árvizek) megmutatták mind a nemzeti, mind a regionális gazdaságok sebezhetőségét, egyúttal annak fontosságát is, hogy a régiókat fel kell készíteni az éghajlatváltozás hatásaira.

A gazdasági hatások mellett azonban az éghajlatváltozás a part menti és szárazföldi áradásoknak, viharoknak, vízhiánynak, erdőtüzeknek való kitettséget is növeli, amely kitettség jelenleg is az EU lakosságának 21%-át érinti. A vízhiány és az erdőtüzek nagyobb földrajzi területen jelenthetnek kockázatot az embereknek, míg a part menti és belvízi áradások és viharok sokkal inkább helyi szinten jelentkeznek, és így kisebb kitettséget eredményeznek. A különbségek észak és dél között jelentősek, a leginkább kitettek ugyanis a déli régiók és az ott élő emberek, különösen az erdőtüzek és a vízhiány szempontjából.



A zöld átmenet, bár csökkentheti a regionális egyenlőtlenségeket, de ugyanúgy vezethet azok növekedéséhez is. Egyrészt várhatóan új munkahelyeket teremt, feltéve, hogy megfelelő szakpolitikák támogatják, különösen a vidéki, kevésbé fejlett régiókban, amelyek nagy potenciállal rendelkeznek a szél- és napenergia, valamint a természetes ökoszisztémákban történő szén-dioxid-leválasztás és tárolás fejlesztésére. Másrészt viszont a zöld átmenet a fejlettebb régióknak kedvez, és oda vonzza a beruházásokat és a szakképzett munkaerőt, miközben kihívásokat jelent a foglalkoztatás és a háztartások számára, különösen az alacsony jövedelmű vidéki területeken, és potenciálisan súlyosbítja a társadalmi egyenlőtlenségeket.

Az EU azon kötelezettségvállalása, hogy 2050-re klímasemlegessé váljék, a szén fokozatos kivonását és az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiákra való áttérést jelenti, például a hidrogéneken alapuló technológiákra, valamint a szén-dioxid-leválasztás és tárolás alkalmazását ott, ahol a szén-dioxid-mentesítés még nem lehetséges. Ez azt is jelenti, hogy segíteni kell az átmenet társadalmi-gazdasági és környezeti hatásainak mérséklését a régiókra és az ott élő emberekre, különösen, hogy az EU-ban 6 millió ember dolgozik szén-dioxid intenzív iparágakban. A fosszilis tüzelőanyagok kivezetésével kapcsolatos esettanulmányok (szénbányászat az Egyesült Királyságban, olajfinomítás Horvátországban és tőzegkitermelés Finnországban) azt mutatják, hogy a szénfüggő iparágak gyakran mélyen gyökereznek a helyi kultúrában és identitásban. Az iparágak néhány helyen koncentrálnak, és a munkahelyek megszűnése bizonyítottan hosszú távú káros fizikai, mentális és társadalmi hatásokkal jár az érintett emberekre és közösségekre. A munkahelyüket elvesztő munkavállalók átképzésére tett kísérletek nem elegendők. Az igazságos átmenet biztosítása érdekében hosszú távú, koherens oktatási, pénzügyi és szociális támogatásra van szükség. Az érintett támogatásnak korainak és célzottan kell lennie, a meglévő helyi támogatási hálózatokkal való együttműködéssel és a kulcsfontosságú érdekelt felek érdekeinek összehangolásával. Az esettanulmányok rávilágítanak a partnerségre összpontosító, helyalapú intézkedések fontosságára.

## Regionális innováció és digitális átállás

A vállalatok az elmúlt években jelentősen növelték az IKT-beruházásokat, és ez a digitális átállás a COVID-19 világjárvány hatására nagymértékben felgyorsult, és jelentős nemzeti és uniós beruházásokat irányoztak elő. A digitalizáció növelte a vállalkozások termelékenységét, valamint serkentette a belföldi értékesítést és exportot is. Míg a vállalkozásokra gyakorolt hatás pozitív volt, a helyi gazdaságokra és emberekre gyakorolt általános hatást nehezebb felmérni. A legújabb tanulmányok azt mutatják, hogy bár ez általában pozitív volt az EU számára, a hatás régióként eltérő volt a gazdaság szerkezetétől és a munkaerő képzettségétől függően.

A kellően gyors internetkapcsolathoz való hozzáférés elengedhetetlen annak biztosításához, hogy minden régió ki tudja használni a digitális átállásban rejlő lehetőségeket. A legtöbb régióban a szélessávú kapcsolat kiépítettségének növekedését figyelhetjük meg. A vezetékes hálózatok teljesítménye valamennyi tagállamban javult az elmúlt három évben, de azokon belül továbbra is erősen változó. Általában a fővárosi régiókban a legnagyobb a sebesség.

A digitális átállás részeként az EU célja, hogy 2030-ra az EU-ban a vállalkozások 75%-a három digitális technológiát alkalmazzon, a felhőalapú szolgáltatások, a big data használatát és a mesterséges intelligenciát. 2021-ben a vállalkozások több mint 40%-a alkalmazta a számítási felhőt, miközben csak 15%-a használt big data-t és kevesebb mint 10%-a mesterséges intelligenciát.

A digitális átállással párhuzamosan a digitális készségek egyre fontosabbá válnak a munkaerő-piaci részvétel és befogadás szempontjából is. Az EU célkitűzése, hogy 2030-ra a felnőtt lakosság legalább 80%-a rendelkezzen alapvető digitális készségekkel. Az EU-ban a városokban élők (61%) nagyobb valószínűséggel rendelkeznek legalább alapvető digitális készségekkel, mint a városokban és a külvárosokban (52%) és a vidéki területeken (46%) élők. Az EU-ban az IKT-szakértők számát körülbelül 12 millióra becsülik, ami jóval elmarad az EU „2030-as digitális évtizedében” meghatározott 20 milliós céltól 2030-ra. Itt is jelentős különbségek mutatkoznak az egyes országok között.

## A demográfiai átmenet

Az 1990-es évek elejéig az EU-ban természetes népességnövekedés volt tapasztalható. 1992 óta a nettó bevándorlás nagyobb mértékben járult hozzá a népességszámhoz, mint a természetes növekedés. 2012-től kezdve a népesség természetes fogyása évente közel 500 000 fő, de ezt a nettó migráció ellensúlyozta. 2020-ban a COVID-19 világjárvány miatt hirtelen megugró halálozási arány először vezetett a népesség csökkenéséhez a migráció pozitív hozzájárulása ellenére. A népesedési előrejelzések azt mutatják, hogy a teljes népesség 2026-tól kezdve várhatóan csökkenni fog.

A demográfiai változások jelentősen különböznek régióként: az EU északnyugati, városias régióiban viszonylag magas volt a teljes népességnövekedés, míg a déli és keleti EU vidéki régióiban jelentős volt a csökkenés. Az EU minden régiótípusában – városi, középső és vidéki – természetes csökkenés tapasztalható, kivéve az északnyugati régiókat. Uniós szinten mindhárom régiótípusba átlagosan nettó migráció volt megfigyelhető, de a városi régiókba sokkal nagyobb mértékben, mint a vidéki régiókba. A vidéki és a közttes régiók esetében a városhoz való közelségük befolyásolja a demográfiai változást. A közttes régiók esetében a városhoz való közelség hatása még hangsúlyosabb.

A népesség korszerkezete azért fontos kérdés, mert meghatározza a születési rátát. Továbbá rendkívül fontos tényezőként jelenik meg a népesség korszerkezete a gazdaság és a költségvetés fenntarthatóságában is, amire a munkaképes korúak arányának csökkenése jelentős negatív hatással van. Az EU egészében 2022-ben a lakosság 21%-a 65 éves vagy idősebb, és az előrejelzések szerint ez az arány tovább növekszik. Ez, a munkaképes korú népesség csökkenésével párosulva, az öregedéssel kapcsolatos kihívásokat vet fel, beleértve a megnövekedett egészségügyi és hosszú távú gondozási igényeket, és ezáltal a köz költségvetésre, a társadalmi (beleértve a generációk közötti) és területi kohézióra, a beruházásokra, a vállalkozói tevékenységre és a termelékenységére nehezedő nagyobb nyomást. A népességfogyás és az elöregedés mértéke, valamint

az ezzel kapcsolatos kihívások valószínűleg jelentősen eltérnek a városi és vidéki régiók között. A vidéki régiókban a 65 éves vagy annál idősebb népesség aránya viszonylag magas, különösen a távoli régiókban, ahol meghaladta az uniós átlagot.

A népességüket vesztő településeknek nehéz döntéseket kell hozniuk arról, hogyan igazítsák a közszolgáltatásokat a kisebb lakosságszámhoz és költségvetéshez. A szakpolitikáknak biztosítaniuk kell, hogy minden polgár hozzáférjen az alapvető szolgáltatásokhoz. Az elérhetőség fontos szempont a közszolgáltatások elosztása és a területi kohézióban betöltött szerepük szempontjából. Az EU-n belüli migráció és a belső mozgások nem tudják mindenhol biztosítani a népesség növekedését. A népességfogyás olyan demográfiai realitás, amelyre számos uniós régió fel kell készülnie, különösen azáltal, hogy megtervezik az alapvető szolgáltatások nyújtásának a népességváltozáshoz való igazítását.

Uniós szinten számos finanszírozási eszköz áll rendelkezésre a tagállamok számára a demográfiai változások kezelésében. A 2021-2027 közötti időszakra vonatkozó partnerségi megállapodásokban 26 tagállam a demográfiát a területüket érintő olyan jelentős kihívásként határozta meg, amelyet a kohéziós politikai alapok, például az Európai Szociális Alap Plusz támogatásával kell kezelni. Ezek az intézkedések kiegészítik a tagállamokat támogató egyéb szakpolitikai eszközöket, köztük a vonatkozó szabályozási eszközöket és szakpolitikai kereteket.



## Jobb kormányzás

Az átlátható, elszámoltatható, a jogállamiságot tiszteletben tartó és hatékony irányítási struktúrákkal rendelkező intézmények pozitív hatást gyakorolnak a kormányok működésére minden szinten, és végső soron a gazdasági fejlődésre és az állami beruházások hatására is.

A jó intézmények biztosítják a jogállamiság tiszteletben tartását, védik a tulajdonjogokat és őrködnek a szerződések betartatása felett. Ha a vállalkozások és a magánszemélyek bíznak a jogi keretben és intézményekben, nagyobb valószínűséggel fektetnek be, újítanak és termelő tevékenységet folytatnak. Az átlátható és elszámoltatható intézmények segítenek a csalás és a korrupció, a nepotizmus és a favoritizmus elleni küzdelemben, amelyek mindegyike akadályozhatja a gazdasági fejlődést.

A 2023-as Eurobarométer korrupciós felmérés eredményei továbbra is komoly aggodalomra adnak okot az EU-ban élő emberek és vállalkozások számára. Az állampolgárok 70%-a gondolja úgy, hogy a korrupció széles körben elterjedt országában, 45%-a pedig úgy, hogy az elmúlt három évben nőtt a korrupció mértéke. A polgárok mintegy 60%-a úgy gondolja, hogy kormánya korrupció elleni küzdelemre irányuló erőfeszítései nem hatékonyak. 2023 májusában a Bizottság javaslatot terjesztett elő a korrupció elleni küzdelem szigorúbb szabályainak megállapítására az EU-ban és világszerte.

A regionális kormányzás minősége jelentősen befolyásolhatja a régiók általános gazdasági teljesítményét és stabilitását. Egy jól működő regionális kormányzat kedvező üzleti környezetet teremthet, befektetéseket vonzhat, és a vállalkozói szellemet, az innovációt és a versenyképességet támogató politikákkal elősegítheti a gazdasági fejlődést. A regionális szintű EQI-t 2010 óta ötször tették közzé. A 2024-es index összhangban van a korábbi kiadásokkal, az EU északnyugati területe jobban teljesít, mint a déli és keleti részek.

A hatékony közbeszerzés a jó intézmények alapvető eleme, ugyanakkor a korrupció és a csalás szempontjából az egyik legveszélyeztetettebb kormányzati tevékenység. Az uniós jogszabályok tartalmazzák a közbeszerzésre vonatkozó minimumszabályokat, amelyek célja az egyenlő versenyfeltételek biztosítása a vállalkozások számára, valamint a csalás és a korrupció megelőzése.

A közbeszerzések színvonalának fontos mutatója az egyajánlattevős szerződések aránya, mivel ez a közbeszerzési verseny hiányát jelenti. A 2011–2021 közötti időszakban jelentősen, 23,5%-ról 41,8%-ra nőtt azon közbeszerzési eljárások aránya az EU egységes piacon, ahol egyetlen ajánlattevő nyerte el a szerződést. Ezzel egy időben az egy eljárásra vetített ajánlattevők száma közel felére csökkent.

Az ajánlattételi felhívás közzététele nélkül közvetlenül odaítélt szerződések aránya is a közbeszerzési színvonal mutatója és hasonló tendenciát mutat. Az ilyen közvetlen eljárás azt jelenti, hogy a hatóság nem tesz közzé ajánlati felhívást, hanem közvetlenül megkeres egy vagy több céget ajánlattételre.

A kevésbé fejlett régiókban átlagosan nagyobb arányban bonyolították le az egyajánlatos szerződések eljárásait 2019–2020-ban és 2021–2022-ban is, mint máshol.

A hatóságok növelhetik hatékonyságukat és javíthatják kapcsolataikat a lakossággal az e-kormányzat révén. A közszolgáltatásokhoz való szélesebb körű és könnyebb hozzáférés végső soron növeli az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot, miközben csökkenti a bürokráciát, a csalást és a korrupciót.

A Bizottság 2021-ben bemutatta az EU digitális iránytűjét, amely 2030-ig szóló jövőképet és célokat fogalmazott meg az EU digitalizációjának ösztönzése érdekében. Az egyik cél, hogy 2030-ra minden fontosabb közszolgáltatás online elérhető legyen.

2023-ban az uniós internethasználók 54%-a lépett kapcsolatba a hatóságokkal, bár az egyes országok között jelentős eltérések lesznek. Az e-kormányzati szolgáltatások alacsony kihasználtsága összefügghet az internet-hozzáférés hiányával, az e-kormányzati infrastruktúra hiányával és/vagy a digitális készségek alacsony szintjével, ami az EU egyes régióira jellemző.

Az, hogy a cégek hogyan érzékelik az üzleti környezetet, kulcsfontosságú lehet abban, hogy növekednek-e, vagy akadályozva érzik-e ezt. A Világbank Vállalkozási Felmérésének szubnacionális komponense hasznos eszköz az üzleti környezet megértéséhez. A felmérés az üzleti környezet három fő aspektusát fedi le: a finanszírozáshoz való hozzáférést, a korrupció mértékét és az adóigazgatásból származó terheket.

A korrupció ronthatja a legtöbb vállalkozás helyzetét, hatva a regionális versenyképességre, különösen a kevésbé fejlett régiókban. A korrupció számos költséget ró a cégekre.

Az adójogszabályok komoly gondot jelentenek a cégek számára, és egyszerűsítésük javíthatja az üzleti környezetet, javíthatja a versenyképességet, és elősegítheti a gazdasági növekedés ösztönzését.

## Államháztartás, nemzetpolitikák és kohézió

A regionális egyenlőtlenségek kezelésére irányuló nemzeti politikák kulcsszerepet játszanak a területi kohézió erősítésében az EU-ban, különösen az országokon belüli egyenlőtlenségek csökkentésében. A belső területi egyenlőtlenségek csökkentése alapvető fontosságú a gazdasági hatékonyság optimalizálásához és a versenyképesség javításához, és a tagállamoknak prioritásként kell kezelniük.

A régiók közötti kiegyensúlyozott fejlődés biztosításával a tagállamok kiaknázzhatják az egyes régiók egyedi erősségeit és előnyeit, hozzájárulva a diverzifikáltabb és rugalmasabb nemzetgazdasághoz. Az összes régió gazdasági teljesítményének javítása növeli az együttműködés lehetőségét is, és olyan dinamikus környezetet teremthet, amelyben az innováció és a tudás szélesebb körben osztható meg, javítva ezzel az egész ország versenyképességét.



Amennyiben az országokon belül egyenlőtlenségek vannak, ezeket a nemzeti politikáknak és az uniós finanszírozásnak egymást kiegészítő módon kell kezelnie. Az uniós finanszírozás által le nem fedett területeken a nemzeti politikák jelentik az egyetlen támogatási szintet a szubnacionális kormányok számára, amelyet a társadalmi-gazdasági teljesítmény megerősítését, a közvetlen válságokból való kilábalást, a hosszú távú hiányosságok kezelését és a jövőbeli sokkokkal és a gyorsan változó környezettel szembeni ellenálló képesség kialakítását célzó politikákra költhetnek.

## A kohéziós politika hatása

A COVID-19 világjárványra az EU két fő fázisban reagált. Először a meglévő 2014-2020-as programok átirányításával a CRII és a CRII+ programokon keresztül nyújtott pénzügyi támogatást. Ezek lehetővé tették a tagállamok számára, hogy támogassák a COVID-19-re adott egészségügyi válaszlépéseket, működőtőkét biztosítsanak a kkv-k számára, és segítsék a veszélyeztetett csoportokat. A CRII keretében, mintegy 23 milliárd EUR uniós finanszírozást mozgósítottak ezen intézkedésekre. A kohéziós politikai válasz második szakasza az NGEU gazdaságélénkítő csomagjának elfogadása volt, hogy az EU rugalmasabban lépjen ki a válságból, és támogassa a digitális és zöld átmenetet. Az NGEU magában foglalta a REACT-EU-t, amelynek 50,6 milliárd eurós finanszírozását az ERFA, az ESZA és a leginkább rászorulóknak nyújtott európai segélyalap (FEAD) révén programozták.

Az Ukrajna elleni oroszországi agressziós háborút követően az EU a Kohézió európai menekültekkel kapcsolatos három kezdeményezését (CARE/CARE+ és FAST-CARE) terjesztette elő, hogy a háború elől menekülő emberek számára sürgősségi menedéket és alapvető szociális támogatást nyújtson.

A Bizottság a 2014-2020-as programozási időszaktól kezdődően bizonyos előzetes feltételeket szabott a tagállamok számára a finanszírozás igénybevételéhez. Emellett a külön költségvetésen keresztül támogatta a tagállamok regionális hatóságai igazgatási kapacitásának megerősítését.

A 2014-2020-as időszakban végzett közigazgatási kapacitásépítési tevékenységekből azt a következtetést lehet levonni, hogy az ERFA által finanszírozott beruházások pozitív hatást gyakoroltak a hatóságokra, a kedvezményezettekre és az érdekeltekre.

A kohéziós politika finanszírozása a 2021-2027-es időszakra az EU többéves pénzügyi keret szerinti hosszú távú költségvetésének egyharmadát teszi ki. A legkevésbé fejlett régiók a fő kedvezményezettek. Kiemelendő a kohéziós politika két magas szintű célja, a munkahelyteremtés és növekedés (nemzeti és regionális programozás), valamint az európai területi együttműködés (Interreg) megvalósítása.

A kohéziós politika az EU fő eszköze a regionális fejlesztés támogatására. A politika helyalapú megközelítést követ az EU egészére kiterjedő átfogó politikai prioritások megvalósítása során. Ez a megközelítés elengedhetetlen ahhoz, hogy a politikai beavatkozásokat a helyi jellemzők-

höz, preferenciákhoz és körülményekhez igazítsák, amelyek általában nagyon eltérőek. A finanszírozás elosztásának módja elsődlegesen a régióknak az egy főre jutó GDP-jének alapján történik. Ezt követően számos más kiegészítő mutatót is használnak a felosztás finomhangolására az egyes régiók helyzetének megfelelően, különösen a társadalmi-gazdasági, környezeti és demográfiai kihívások – általános munkanélküliség, ifjúsági munkanélküliség, alacsony oktatási szint, üvegházhatású gázkibocsátás és elvándorlás – tükrözése érdekében. Viszont természetesen a magasabb GDP-szinttel rendelkező régiók is kapnak valamekkora összegű támogatást.

A kohéziós politika célja a konvergencia és a harmonikus fejlődés előmozdítása, a fenntartható növekedés elősegítése és az EU-ban élő emberek jólétének javítása. A kohéziós politika az EU fő hosszú távú eszköze e célok elérésére, és a fő eszközök, az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap olyan csatornákon keresztül érik el céljait, mint a K+F növelése, a vállalkozások támogatása, valamint az oktatásba, a közlekedésbe, a távközlésbe vagy a közszféra infrastruktúrájába történő állami beruházások.

A makrogazdasági modellszimuláció eredményei azt sugallják, hogy a kohéziós politika beavatkozásai valószínűleg pozitív és jelentős hatást gyakorolnak az EU gazdaságára. A politika uniós szinten pozitív hozamot hoz. A kumulatív multiplikátor, azaz a GDP kumulatív változásának és a kiadások összegének aránya 2030-ban 1,29-re, 2043-ban pedig 2,97-re becsülhető. Ez azt jelenti, hogy 30 évvel a programok elindítása után a kohéziós politika keretében befektetett minden egyes euró után az EU GDP-je közel 3 euróval nő, ami körülbelül 4%-os éves megtérülési rátának felel meg.

A hatás az idő múlásával 2030-ig minden régióban növekszik. Mind 2023-ban, mind 2030-ban a legnagyobb növekedés a kevésbé fejlett régiókban, például Bulgáriában, Görögországban, Magyarországon, Portugáliában, Lengyelországban és Szlovákiában következik be. A fejlettebb régiókban a politika rövid távú hatása kisebb és nehezebben becsülhető. Közép-és hosszú távon azonban a régiók közötti különbségek a GDP-re gyakorolt hatásban csökkennek.

A kohéziós politika jelentősen hozzájárul a regionális különbségek csökkentéséhez. Az egy főre jutó GDP regionális különbségeinek mértékét mérő variációs együttható a becslések szerint a 2021-2027-es programozási időszak kezdete után 10 évvel mintegy 3%-kal csökken.