

# Területi különbségek az Európai Unió kohéziós politikájában

Horváth Anna

DOI: 10.14267/VILPOL2024.06.03

## Absztrakt

Nils Redeker, Daniel Bischof és Valentin Lang „*Fixing Cohesion – How to Refocus Regional Policies in the EU*”<sup>1</sup> című tanulmánya az Európai Unió kohéziós politikájának hatékonyságát vizsgálja meg a bérek területi eloszlásán keresztül. A kohéziós politika pénzügyi eszköze az európai költségvetés egyik legnagyobb és politikailag legfontosabb tétele, célja a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése a különböző fejlettségi szinteken lévő régiók közötti gazdasági egyenlőtlenségek csökkentése révén.

Az EU jelentős forrásokat fordít regionális politikájára. A 2021–2027-es finanszírozási időszakban a strukturális és beruházási alapok az európai költségvetésben 392 milliárd eurót tesznek ki, átlagosan 56 milliárd eurót évente. Következésképpen ebben a finanszírozási időszakban a rendes többéves pénzügyi keret közel egyharmada a kohéziós politika alá tartozik.

Az elsődleges elosztási szabály a mai napig következetesen olyan területekre irányította a támogatások nagy részét, ahol az egy főre jutó GDP az uniós átlag 75 százaléka alá esik. Az EU azonban 2007 óta minden európai régióban szétosztotta a pénzeszközt, beleértve a leggazdagabb régiókat is. A jelenlegi költségvetési ciklusban hozzávetőleg 84 milliárd eurót – az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap (ESZA) keretében folyósított források mintegy 27 százalékát – juttatták el olyan régióknak, ahol az egy főre jutó GDP meghaladja a 75 százalékos küszöböt. Ebből 30,5 milliárd eurót fordítanak olyan területekre, ahol az egy főre jutó GDP meghaladja az uniós átlagot.

A kohéziós politika azon kevés eszközök egyike, amellyel az EU valós forrással tudja támogatni politikai prioritásait. Más eszközök hiányában azonban az EU különböző politikai prioritásokat kíván elérni a kohéziós politika keretével. 2007-ben a regionális innováció és versenyképesség kiemelt politikai célként szerepelt a Lisszaboni Stratégia keretében. 2014 óta olyan új kiadási prioritások kerültek beépítésre, mint a digitális átállás és az éghajlatváltozással kapcsolatos beruházások. Ma a regionális programoknak minimum referenciaértékeket kell tartalmazniuk a különböző tematikusan kapcsolódó területekkel kapcsolatosan.

<sup>1</sup> [https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2\\_Research/1\\_About\\_our\\_research/2\\_Research\\_centres/6\\_Jacques\\_Delors\\_Centre/Publications/20240618\\_Redeker\\_et\\_al\\_Cohesion.pdf](https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20240618_Redeker_et_al_Cohesion.pdf)

A kohéziós politika komplex irányítási gépezetet fejlesztett ki e célok elérése érdekében. Az alapok elosztása során fontos szerepet kapnak a regionális és helyi érdekelt felek, valamint a civil társadalom által kidolgozott programok, tervek. A Bizottság ezeket felülvizsgálja, hogy megbizonyosodjon arról, megfelelnek-e a szabályozási követelményeknek. A partnerségi megközelítés célja a központi kormányok szerepének mérséklése és az európai régiók és közösségek EU-val való közvetlen összekapcsolása. A kritikusok ezzel szemben bürokratikus működésnek látják, amely hozzájárul a kohéziós alapok lassú adminisztrációjához és felhasználásához.

A kohéziós politikára kitűzött szakpolitikai célok széles köre kissé homályossá teszi a kohéziós politika sikerének értékelésére szolgáló mércét.

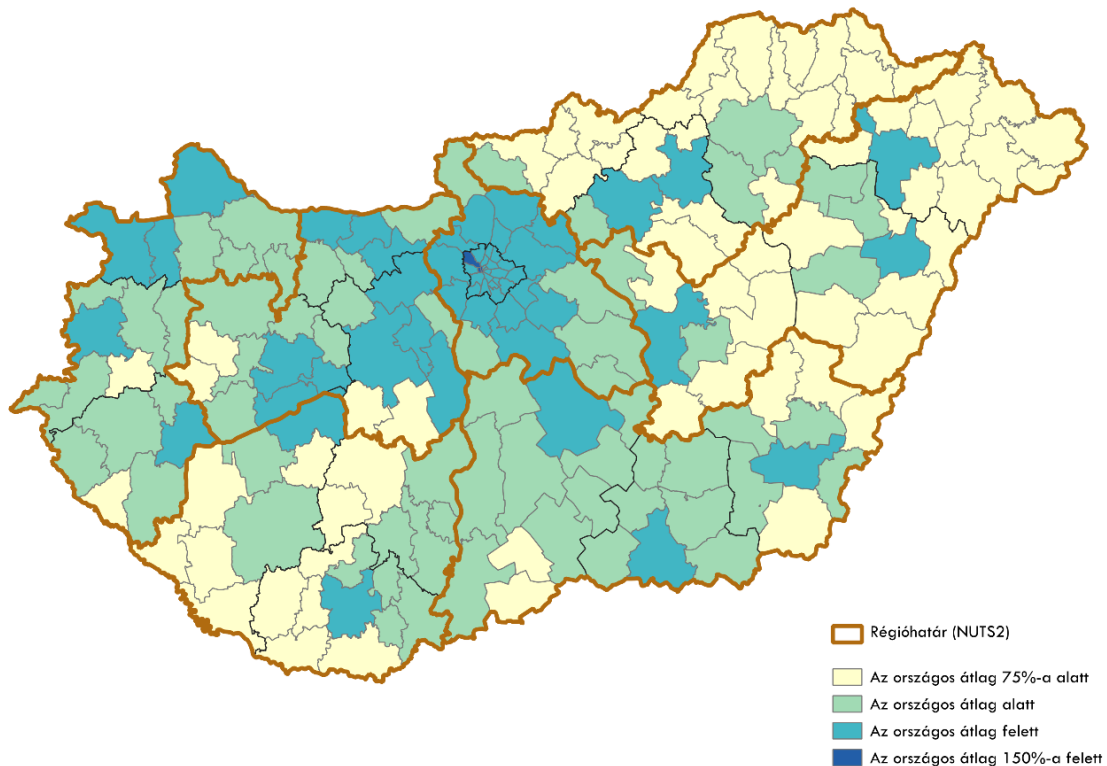
A kohéziós politika gyakran nem megfelelő helyeket támogat. A program az ERFA-ból és az ESZA-ból finanszíroz forrásokat a NUTS2 régióknak, melyek viszonylag nagy egységek (egy átlagos NUTS2 régió 0,8-3 millió lakossal kell, hogy rendelkezzen). Fontos, hogy ezek a régiók nagyon eltérő gazdasági realitásokkal rendelkeznek. Magyarországon ennek az alsó határán mozog valamennyi NUTS2 régió: a legkevesebb lakossal a Dél-Dunántúl rendelkezik (855 ezer fő), a többi régió 900 ezer és 1,4 millió fő között mozog – valamint jól érzékelteti az ország területi különbségeit, hogy a legnagyobb régió a főváros (közel 1,7 millió fő).

A tanulmány módszertana több mint 2,4 millió háztartás egyéni jövedelmi adatain alapul, amelyek több mint 30 évre vonatkoznak az EU-ban. A leggazdagabb régiók közé tartozik Luxemburg, Párizs nagyobb területe és Dél-Németország régiói. A legszegényebbek közé tartoznak Lengyelország, Magyarország, Dél-Olaszország és a Baltikum régiói. A jövedelmi egyenlőtlenségek a megcélzott régiókon belül óriásiak. Még Európa leggazdagabb régióiban is sok ember rendelkezésre álló jövedelme alacsonyabb, mint a viszonylag szegény térségek mediánja.

Probléma, hogy a kohéziós alapok által megcélzott régiókon belüli gazdasági egyenlőtlenségek is nagyok. A magyar régiókon belüli különbségre jó példa lehet egyes esetekben már az egy főre jutó bruttó hazai termék az országos átlag százalékában: habár a magyar kontextusban fejlettebbnek tekinthető régiókban a megyék között nincsenek nagy eltérések, Észak-Magyarországon és az Alföldön vannak kirívó esetek. Észak-Magyarországon Borsod-Abaúj-Zemplén vármegyében az egy főre jutó GDP az országos átlag százalékában 75, Heves vármegyében 72 százalék, amelyhez képest jelentősen elmarad a Nógrád vármegyei érték, amely 46 százalék. Az Észak-Alföldön Hajdú-Bihar (71 százalék) és Jász-Nagykun-Szolnok vármegyéhez (68 százalék) képest Szabolcs-Szatmár-Bereg vármegye (58 százalék), míg a Dél-Alföldön Békés vármegye (59 százalék) marad el (Bács-Kiskun és Csongrád-Csanád: 78 százalék).

Tovább árnyalja a képet a magyar fejlesztéspolitika egyik fontos besorolása, a kedvezményezett járások besorolásáról szóló 290/2014. (XI. 26.) Kormányrendelet: a járások fejlettségét kompozit indikátor méri, négy dimenzió mentén (társadalmi-demográfiai helyzet, lakhatás-életkörülmények, gazdaság-munkaerőpiac, infrastruktúra). A négy dimenzió normalizált csoportátlagának átlagolásából jön létre a komplex fejlettségi mutató:

1. ábra: Komplex fejlettségi mutató Magyarország járásaiban



*Forrás: TEIR*

Itt is megfigyelhető, hogy nagyobb különbség van a fejletlenebb régiók járásai között, a fejlettebb járások pedig jellemzően a járásközpontok, vagy vármegyeszékhelyek járásai. Az Észak-Alföldön három ilyen központ Nyíregyháza, Debrecen és Szolnok, Észak-Magyarországon Eger és Gyöngyös. A Dél-Dunántúlon, ahol szintén nagyobb arányban vannak az országos átlaghoz képest jelentősen elmaradó járások, a Pécsi járás teljesít kiemelkedően a környezetéhez képest.

Nincs olyan szabályozás vagy általános szabály, amely előírná, hogy az uniós támogatásokat hogyan kell elosztani a fogadó régiókon belül, és a pénz általában a legfejlettebb helyi központokba áramlik. Ennek egy részét az agglomerációs hatások okozzák. A korábbi kutatások azonban arra is rámutatnak, hogy a gazdagabb önkormányzatok jobb adminisztratív kapacitással rendelkeznek az európai finanszírozás biztosításához. Ennek eredményeként még akkor is, ha az uniós finanszírozás a gazdaságilag hátrányos helyzetű NUTS2 régiókat célozza meg, gyakran olyan városokba és csomópontokba kerül, amelyek európai mércével mérve nem kifejezetten szegények.

A jó hír az, hogy az uniós regionális források ösztönzik a növekedést. Az uniós kiadások pozitív hatással vannak a regionális kibocsátásra és a háztartások átlagos jövedelmére, ösztönzik a gazdasági aktivitást. A rossz hír az, hogy a legtöbb jövedelemnövekedés a viszonylag gazdag háztartások esetében történik. A kedvezményezett régiók leggazdagabb 30 százaléka jelentős bevételnövekedést tapasztal. Ezzel szemben a közepes jövedelmű csoportok nyeresége jóval

kisebb, a szegényebb háztartások esetében pedig egyáltalán nincs jelentős hatás. Fontos, hogy nincs bizonyíték arra, hogy a jövedelemnövekedés idővel a szegényebb háztartásokba is eljutna. Ez a megoszlási minta állandó marad, akár az éves változásokat, akár a hétéves finanszírozási időszak átlagait nézzük.

Az eloszlási minta nem magyarázható ágazati torzításként. Az uniós források az iparágak széles körében ösztönzik a beruházásokat és a foglalkoztatást, nem csak a jól fizető ágazatokban. A kedvezőtlen megoszlási mintázat főként abból adódik, hogy a magasan képzett munkavállalók lényegesen nagyobb bevétellel rendelkeznek, mint a kevésbé képzettek – az EU kohéziós finanszírozási mechanizmusa úgy tűnik, előnyben részesíti a készségeket a szükségletekkel szemben.

Ennek a tendenciának egyik valószínű oka lehet az uniós források biztosításának komplexsége. A cégeknek tisztában kell lenniük ezekkel a támogatásokkal, el kell végezniük a hosszadalmas ajánlattételi és pályázati folyamatokat, és végül sikerrel kell járniuk. A korábbi kutatások azt mutatják, hogy a nagyobb, termelékenyebb cégek ezért jobb helyzetben vannak az uniós finanszírozás biztosításához, különösen a kevésbé fejlett régiókban. Ezek a cégek gyakran több magasan képzett és jól fizetett munkavállalót alkalmaznak, ami hozzájárulhat a megfigyelt mintához.

Ezek az eredmények arra engednek következtetni, hogy az uniós források jelentősen növelik a helyi jövedelmi egyenlőtlenségeket, és gyakran nem jutnak el az alacsony és közepes jövedelmű háztartásokhoz. Az a tény, hogy a politika elsősorban a jövedelemeloszlás felső határán emeli a béreket, a társadalmi kohézió szempontjából különösen problémás. Politikai vonatkozása is van az elosztás hibáinak: számos tanulmány azt mutatja, hogy az uniós források alacsonyabb átlagos euroszkepticizmust mutatnak a kedvezményezett régiókban.

Az EU kohéziós politikája alapvető reformra szorul, azonban eddig minden erre tett kísérlet sikertelen volt. Köszönhető ez egyrészt annak, hogy a szereplők viszonylag széles köre járna rosszabbul egy helyreigazítással. Még ennél is fontosabb, hogy a források újraelosztó, képletalapú allokációja lehetővé teszi az egyes tagállamok számára, hogy pontosan kiszámítsák, mennyit fizetnek be és mennyit kapnak a közös kasszából. A tárgyalók számára ez a kiszámíthatóság gyakran vonzóbbá teszi a kohéziós politikai alapokat, mint más uniós eszközöket.

A jelenlegi tervezési időszak másképp alakulhat azonban, hiszen az EU-ra óriási költségvetési nyomás nehezedik: a zöld átmenet, a versenyképesség és a (gazdasági) biztonság érdekében növekvő beruházási igények merülnek fel. Ráadásul a NextGenerationEU adósságfinanszírozási költségei 2028-tól szintén magas költségekkel járnak az EU számára.

Egy ideális reform két célt követ:

- Az ERFA és az ESZA+ keretében a kohéziós kiadásokat a szegény tagállamok szegény területeire kell összpontosítani.
- A jelenleg viszonylag gazdag régióknak juttatott forrásokat át kell irányítani egy uniós szintű befektetési eszközbe, ahol hatékonyabban célozhatják meg az EU-szintű prioritásokat.

Ehhez a helyi gazdasági tényezők pontosabb meghatározására van szükség. A NUTS2 régiók túl nagyok és gazdaságilag sokszínűek ahhoz, hogy hatékonyan allokáljanak forrásokat. A forrásokat kisebb földrajzi területek között kell elosztani annak érdekében, hogy az alapok ne kerüljenek egyedül a szegényebb régiókban belül fejlettebb központokhoz. Ezt az is indokolja, hogy a helyalapú fejlesztési programok gazdasági haszna lényegesen nagyobb a bajba jutott területeken, mint a fejlettebbekben, ezért a gazdaságilag hátrányosabb helyzetű régiók megcélzása valószínűleg növelné az uniós befektetések hatékonyságát.

Magas finanszírozás jut nagy és tőke-intenzív cégekhez, ami aránytalan előnyökkel is jár a magas jövedelmű háztartások számára. A kérdés az, hogyan lehet ezen változtatni. Ennek egyik módja a pénzeszközök vállalati szintű adminisztrációjának egyszerűsítése, hogy a kisebb cégek és dolgozók könnyebben jussanak uniós támogatáshoz. Ezen túlmenően, ha nagyobb hangsúlyt fektetünk a helyi infrastruktúra kiépítésére és az olyan közszolgáltatások támogatására, mint a gyermekgondozás, az oktatás és a képzés, az szélesebb körű növekedési hatásokat eredményezhet. A kulcsfontosságú pont, hogy a jelenlegi programban a magas jövedelmi torzítás csökkentését prioritásként kell kezelni a következő ciklusban.

Az EU-nak fel kell hagynia a kohéziós pénzek olyan helyeken való elköltésével, ahol a finanszírozás egyértelműen nem szolgálja a területi vagy társadalmi kohéziót. Az ERFA- és az ESZA-befektetések jelentős része jelenleg a gazdag tagállamok jómódú régióiba áramlik vissza, ha a cél a regionális és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése, akkor ez a megközelítés egyértelműen téves. A kohéziós politikába jelenleg beágyazott tágabb beruházási célok jobb elérése érdekében ezért a gazdag tagállamoknak juttatott ERFA- és ESZA-forrásokat át kell irányítani. Ezeknek az alapoknak egy olyan uniós szintű eszközbe kell befolyjniuk, amely olyan közös prioritásokra összpontosít, mint az infrastruktúra, az éghajlatváltozással kapcsolatos kezdeményezések és a versenyképesség.