

2. Célellentétes következmények? Az uniós források hasznosulása Magyarországon

Medve-Bálint Gergő – Martin József Péter – Nagy Gabriella

1. Bevezetés

A kohéziós politika az Európai Unió legnagyobb piackorrigáló szakpolitikája, melynek eredeti célkitűzése az *Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 174. cikke* szerint a tagállamok közti gazdasági, társadalmi és területi kohézió előmozdítása, a területi egyenlőtlenségek és a hátrányos helyzetű régiók lemaradásának csökkentése. A kohéziós politika tehát az európai szolidaritás anyagi forrásokban is megtestesülő képviselője, mely felzárkóztatási céllal juttat pénzeket a tagállamoknak.

Az 1988-as átfogó reformja óta azonban az Európai Unió kohéziós politikája számos kihívással küzd, melyek fokozatosan aláássák az eredeti célkitűzések megvalósulását. Egyrészt, az EU keleti bővítése után a kohézió helyett a hangsúly a pénzek hatékony elköltésére és a versenyképesség növelésére helyeződött át (Avdikos–Chardas 2016), ami a területi különbségek növekedését, nem pedig mérséklődését vonhatja maga után (Faragó–Varró 2016). Másrészt, a központi forráselosztás erőteljes térnyerése közvetve a területi közép szintet¹ gyengíti, szintén ellentétben az eredeti szándékokkal.

A fentiek alapján az uniós források magyarországi hasznosulásánál háromféle célellentétes következményt azonosíthatunk. Egyfelől, a hatékony költés előtérbe kerülése felveti, hogy a pénzek nem szolgálták a hazai területi egyenlőtlenségek csökkentését. Másfelől, a központi forráselosztás a területi közép szintet gyengítette. Harmadrészt, a pénzek elköltése feletti laza uniós kontroll egy alulteljesítő intézményi környezetben korrupt, manipulált pénzelosztást tehet lehetővé, ami a hatékony pénzfelhasználás rovására is megy. A következőkben e szempontok szerint vizsgáljuk az EU-s kohéziós politika forrásainak magyarországi hasznosulását.

¹ Ez alatt a települések (helyi önkormányzatok) és az országos (makro- vagy nemzeti) szint közötti összes területi közigazgatási szint értendő.

2. Feszültség a kohéziós politika eredeti céljai és a tagállami érdekek között

Bár az idők során a kohéziós politika az EU költségvetésének legnagyobb tételévé vált, a 2007–2013-as programozási ciklus óta részesedése folyamatosan csökken a többéves pénzügyi keretben.² Ezzel együtt a területi kohézióra fektetett hangsúly is gyengül, melynek oka, hogy számos érdekellentét feszíti a szakpolitika kereteit. A területi középszintet erősítő szándék a központi kormányzatok körében kezdettől ellenállást szült (Dąbrowski *et al.* 2014). Jacques Delors, az Európai Bizottság 1985 és 1995 között regnáló elnöke, a kohéziós politika reformjának legfőbb letéteményese, eredetileg csak a régiók, vagyis a területi középszint által javasolt programokat finanszírozta volna (Goulet *ed.* 2018). A régiók kohéziós politikán keresztül történő erősödésének parancsolt megálljt a tagállami kormányok döntéshozó szerve, az Európai Tanács, amikor 1998-ban elutasította a Bizottság azon javaslatát, hogy az uniós pénzek elosztási mechanizmusaiban a régiók formálisan is nagyobb szerepet kapjanak (Bollen 1999).

Ennek ellenére a keleti bővítéstől sokan azt várták, hogy a csatlakozni vágyó és az uniós elvárásokat teljesíteni igyekvő tagjelölt országokban olyan regionalizációs folyamatok indulnak be, amelyeket a kohéziós politika serkenteni fog (Allen 2005). Ez nem következett be, sőt, Lengyelország kivételével az új tagállamokban gyengült a területi középszint részben a kohéziós politika miatt. Ennek oka a szolidaritás és a hatékony pénzfelhasználás elve közötti gyakorlati ellentét.

Az Európai Unió 2000 tavaszán elfogadta az úgynevezett *Lisszaboni Stratégiát*, melyet az ezt felváltó 2011-es *Európa 2020 Stratégia* megerősített. Ennek értelmében 2020-ra az EU-t a világ legversenyképesebb gazdaságává kívánták tenni úgy, hogy a hangsúlyt a hatékonyságra és a gazdasági növekedés környezetbarát és „okos” eszközökkel történő előmozdítására helyezték, kevésbé a szolidaritásra és a kohézióra. A stratégia beépült a kohéziós politikába is, miután a 2007–2013-as programozási ciklusban a lisszaboni célkitűzések kerültek előtérbe, vagyis a beruházások, a versenyképesség és a hatékonyság növelése. Innentől kezdve a forrásokra valamilyen jogcímen az összes tagállam valamennyi régiója, tehát a leggazdagabbak is jogosulttá váltak. Az Európai Bizottság immár a szolidaritás helyett az EU legfőbb beruházási eszközének tekintette

² A 2007–2013-as ciklusban a kohéziós politika az EU többéves pénzügyi keretének 35,6%-át tette ki, a 2014–2020-as időszakban már csak 34%-át, a 2021–2027-es ciklusra pedig tovább csökkent a részesedése 30,5%-ra. *Forrás:* 2007–2013-as ciklus: Milio (2012:132); 2014–2020-as ciklus: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/funding-programmes_en (Letöltés dátuma: 2022. 09. 15.); 2021–2027-es ciklus: EU (2021a:10)

a kohéziós politikát³, kiélezve ezzel a regionalizáció, a hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatása és a forrásfelhasználás hatékonysága közötti ellentétet (Bachtler–McMaster 2008). Az elmaradott térségek – noha azok szorulnak rá leginkább a fejlesztési forrásokra – forrásfelvevő képessége korlátozott, ráadásul intézményi minőségük is gyengébb a fejlettebb területekénél.

Kutatások szerint a magasabb intézményi minőség és gazdasági fejlettség szorosan összefügg az uniós források hatékonyabb, hosszú távon jobban megterülő felhasználásával (Rodríguez-Pose–Garcilazo 2015). Ebből következik, hogy ha az uniós pénzek a szolidaritás elvét maradéktalanul érvényesítenék, vagyis kizárólag a gazdaságilag hátrányos helyzetű, intézményileg is elmaradott térségeket támogatnák, akkor hatékonyságuk korlátozott volna, ami ellentétes a lisszaboni célkitűzésekkel. A 2014–2020-as programozási ciklus forrásallokálása a hatékonyság, avagy a „minőségi költség” felé való további elmozdulást mutatják. A 2007–2013-as időszakhoz képest a kevésbé fejlett régiók egy főre eső támogatása több mint 4%-kal, az átmeneti kategóriába tartozó régióké 35%-kal csökkent, viszont a fejlett régióké 5%-kal nőtt (Bachtler–Wishlade 2015).

A hatékonyság nemcsak a várható megtérülést, hanem a források gyors elköltségét is jelentheti. Ebben az értelemben a területi középszint bevonása az uniós pénzek elosztási mechanizmusába lassíthatja a döntéshozatalt. Különösen azon országok esetében merülhet ez fel, ahol a régiók korlátozott önállósággal és gyengébb intézményi kapacitásokkal bírnak. A keleti bővítés során pontosan ezt az érvet vetették fel a tagjelöltek kormányai, amelyet – a hatékonyság növelését szem előtt tartva – végül a Bizottság is elfogadott, szembe helyezkedve korábbi, a regionalizációt sürgető nézeteivel (Hughes *et al.* 2004). A központi forráselosztás megerősítése tehát közvetlenül a keleti bővítés után aláasta a kohéziós politikától várt egyik hatást, a régiók erősödését. Ehelyett – legalábbis a keleti tagállamokban – a központi kormányzat erőfölényének és a régiók „tanult tehetlenségének” megszilárdításához járult hozzá (Bruszt 2008).

A fenti célellentétes következmények mellé társul egy harmadik szempont is, a források feletti ellenőrzés kérdése, ami a nettó befizető és a nettó haszonélvező tagállamok közötti vitára vezethető vissza.⁴ Leegyszerűsítve: a nettó befizető országok kormányai a kohéziós politika forrásainak csökkentése mellett szigorúbb uniós ellenőrzési mechanizmusokat követeltek annak megakadályozására, hogy a pénzek elosztását a kedvezményezett országok manipulálják. Ezzel szemben a nettó haszonélvezők csoportja egyszerűbb, rugalmasabb, a tagállamoknak nagyobb szabadságot nyújtó forráselosztás mellett érvelt,

³ Bővebben lásd az Európai Bizottság honlapját: *The EU's Main Investment Policy*. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/. (Letöltés dátuma: 2022. 09. 15.)

⁴ Magyarország, miként az összes, az ezredforduló után csatlakozott közép- és kelet-európai ország a „nettó haszonélvezők” csoportjába tartozik, csakúgy, mint Ciprus, Görögország, Málta, Portugália, és Spanyolország.

ugyanakkor ígéretet tett a visszaélések megakadályozására (Mendez *et al.* 2012). A nettó befizetők hatékonyságot sürgető érveit a 2008-ban kezdődött euróválság tovább erősítette, így végül az ő álláspontjuk érvényesült (Becker 2019). A 2014–2020-as ciklusban tehát az EU bevezette az úgynevezett előzetes feltételrendszert, amely intézményi követelményeket és teljesítményösztönzőket fogalmaz meg a hatékonyabb pénzfelhasználás érdekében (Nyikos szerk. 2018).

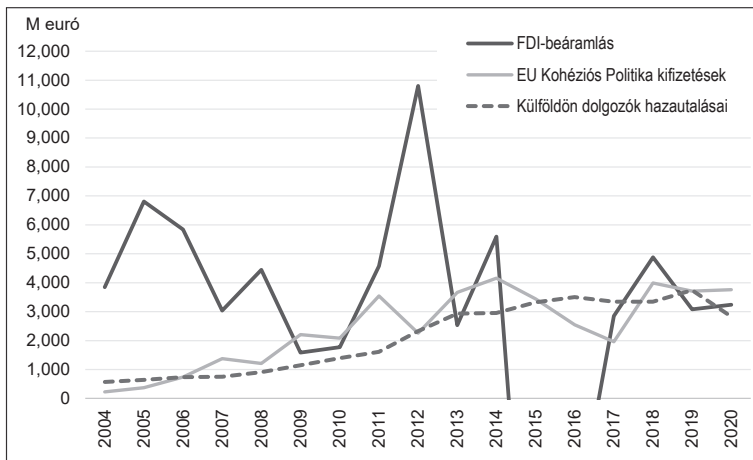
Egyes keleti tagállamok súlyos jogállamisági problémái mellett az imént taglalt nézeteltérések következményének is tekinthető a 2021–2027-es programozási időszak költségvetési tárgyalásai alatt az uniós pénzügyi érdekek védelméről és a jogállamisági feltételről kiobbant vita. Korábban tagállami kötelezettség volt a forráselosztási intézményrendszer szabályos működésének biztosítása (Nyikos–Szabó 2019). A jogállamisági feltétel beemelése a kohéziós politika szabályozásába azt sugallja, hogy egyes tagállamok nem tettek eleget ennek a kötelezettségnek; a nettó befizetők főleg Magyarországra, Lengyelországra és Bulgáriára hivatkoztak (Łacny 2021). Kiderült az is, hogy a források elosztása gyenge uniós szintű ellenőrzés mellett történik, vagyis a pénzek politikai alapon történő eltérítését az EU intézményei nem tudják megakadályozni. Ezért az uniós források – paradox módon – az egyik fő támaszát jelentik a demokratikus intézményeket fokozatosan leépítő tagállami kormányzatoknak, egyfajta autoriter csapdába ejtve az EU-t (Kelemen 2020), ami homlokegyenest ellentétes a kohéziós politika eredeti célkitűzéseivel.

3. A kohéziós források mint a magyar gazdaság külső finanszírozásának egyik pillére

Magyarországot a szakirodalom a külföldi működő tőkétől (*foreign direct investment, FDI*) függő piacgazdaságok közé sorolja (Lux 2017), melynek fő ismérve, hogy az üzleti beruházásokat – különösen az exportra termelő ágazatokban – döntően külföldi tulajdonú vállalatok végzik, és ezeknek a cégeknek a teljesítménye részben meghatározza a gazdasági növekedést is. A külföldi beruházások az 1990-es évek óta a magyar gazdaság egyik legfontosabb külső finanszírozási forrását jelentik. Azonban, ahogy azt az 1. ábra mutatja, a kohéziós politika pénzei nagyságrendjünkben elérték, sőt, olykor meg is haladták az FDI-beáramlás mértékét. Melléjük zárkózott fel a külföldön munkát vállalók hazaátalása, tehát a magyar gazdaság immár legalább háromféle külső forrástól is függ, melyek mindegyike szorosan kötődik az ország EU-tagságához.

A kohéziós politika pénzei az FDI-nál jóval kiszámíthatóbb forrást jelentenek. A kifizetések ugyanakkor nagyrészt utólagos elszámolás alapján történnek, miután az Európai Bizottság jóváhagyja a kormány által az adott naptári év végéig benyújtott számlákat.

1. ábra. Magyarország külső finanszírozási forrásai
2004 és 2020 között (2010-es árakon, millió euró)



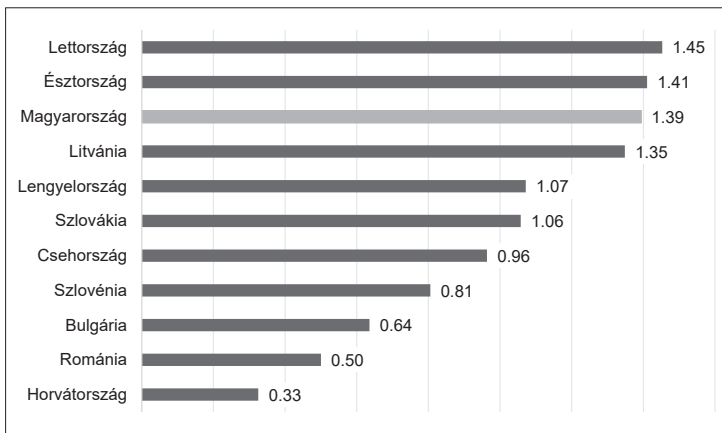
Forrás: A szerzők számításai az Európai Bizottság EU-s költségvetési adatbázisa, http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm (letöltés dátuma: 2022. 09. 15.); az UNCTAD FDI adatbázisa és a Világbank hazautalásokat összesítő adatbázisa alapján, <http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data> (letöltés dátuma: 2022. 09. 15.). A hazautalás és az FDI-beáramlás adatait az adott évi átlagos euró/dollár árfolyamon számítottuk át dollárról euróra.

Megjegyzés: 2015-ben és 2016-ban nettó FDI-kiáramlás történt Magyarországról, az ábrán ezeket az értékeket szándékosan nem tüntettük fel, ezért szakad meg az FDI görbéje ennél a két évszámnál.

A 2004 óta a közép- és kelet-európai tagállamoknak a benyújtott számlák ellenében kifizetett forrásokat vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy Magyarország a legnagyobb kedvezményezettek közé tartozik. A 2. ábra az éves átlagos kifizetéseket tünteti fel a bruttó hazai termék (GDP) százalékában, 2004-től 2020-ig. Az adatok szerint a három balti ország közé ékelődve Magyarország dobogós helyet foglal el az új tagállamok sorában: a csatlakozás óta 2020-ig évente átlagosan a GDP 1,39%-ára rúgó kohéziós támogatás érkezett hazánkba. Amennyiben ezek a pénzek nem jöttek volna meg, a hazai költségvetés bizonyos mértékben kompenzálhatta volna őket, hiszen az utófinanszírozás miatt az állami költségvetés „megelőlegezi” a költségeket a kedvezményezetteknek. Ennek azonban határt szab a hazai költségvetés teherbírása, vagyis jelentős eladósodás nélkül nem tudná kiváltani az uniós fejlesztési forrásokat.

Olyannyira jelentősek a kohéziós támogatások a magyar gazdaság számára, hogy volt olyan év (a 2015-ös), amikor a közszféra beruházásainak 85%-át ezekből fedezték (KSH 2020). Az uniós pénzek a hazai fejlesztéspolitika döntő finanszírozási forrásává váltak.

2. ábra. Évi átlagos kifizetés a kohéziós politika alapjaiból a kedvezményezett EU-országok részére, 2004–2020 (a GDP százalékában)



Forrás: A szerzők saját számítása az Eurostat és az Európai Bizottság költségvetési adatai alapján.
Megjegyzés: A GDP-adatokat és a kohéziós politika kifizetéseit 2010-es euróárfolyammal számoltuk.

4. Forrásbőség és erőltetett abszorpció: Az uniós források területi eloszlása és hatásai

A hatékony pénzfelhasználás kétféle értelmezése (jól megtérülő projektekbe való beruházás vagy a rendelkezésre álló források gyors lekötése) közül a magyar kormány az utóbbit tette magáévá. A kormány számos alkalommal kifejezte, hogy elsődleges célja a lehető legtöbb uniós forrás lehető leggyorsabb felhasználása, ami abszorpciós nyomás alá helyezte a közigazgatást.⁵ Eközben a célok indokoltsága, a projektek tervezése és az ellenőrzés másodlagossá vált. A gyors pénzköltés igénye is tükröződik abban, hogy egy 2012. évi kormányhatározat⁶ szerint a 2014–2020-as programozási időszak forrásainak 60%-át

⁵ Schanda Tamás, az Innovációs és Technológiai Minisztérium korábbi európai uniós fejlesztésekért felelős államtitkára 2018-ban arról beszélt, hogy Magyarország toronymagasan vezet a régióban az uniós források felhasználása terén, a 2014 és 2020 között Magyarország rendelkezésére álló uniós fejlesztési forrásoknak már a 98%-át lekötötték. Lásd Magyarország Kormánya, Európai Unió Fejlesztésekért Felelős Államtitkárság honlapja, <https://2015-2019.kormany.hu/hu/innovacios-es-technologiai-miniszterium/europai-unios-fejlesztésekért-felelos-allamtitkar/hirek/magyarorszag-toronymagasan-vezet-a-regioban-az-unios-forrasok-felhasznalasa-teren> (Letöltés dátuma: 2022. 07. 10.)

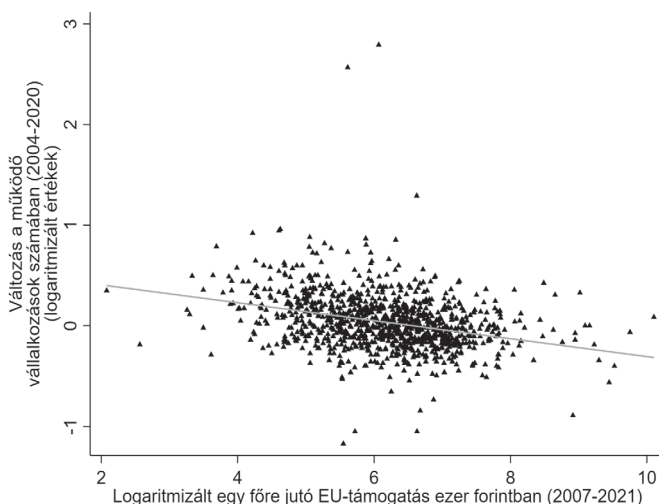
⁶ Lásd 1600/2012. (XII. 17.) Korm. határozat a 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználásának tervezésével és intézményrendszerének kialakításával összefüggő aktuális feladatokról.

közvetlen gazdaságfejlesztésre kellett fordítani, miközben ugyanez az arány a 2017–2013-as ciklusban még csak 24% volt (TI Magyarország–Kállay 2015:31).

Az üzleti szférának közvetlenül juttatott támogatások azonban nem vezettek hatékonyságjavuláshoz (KPMG 2017). A magyar kormány által megrendelt, a 2007 és 2013 közötti uniós fejlesztési programokat értékelő KPMG-tanulmány szerint a vállalkozásfejlesztési támogatásoknak nem volt számottevő hatása a gazdaság növekedésére. E transzferek 2009-ben a GDP-t csupán 0,1%-kal bővítették, és 2015-re is csak 0,6%-ra (mintegy 316 milliárd forint) emelkedett az ennek tulajdonított hatás, ami a „vállalkozásfejlesztési támogatások mértékéhez képest [...] szerény eredménynek tekinthető” (*ibid.* 92.). A foglalkoztatás ráadásul csökkent a vizsgált időszakban, mivel a legnagyobb támogatási összegeket technológiafejlesztésre fizették ki (*ibid.* 95.).

A fentieket *támasztja* alá a 3. ábra, amely a működő vállalkozások számának települési szintű változása (2004–2020) és a helyben elköltött EU-források

3. ábra. Az 1500 főnél népesebb településeken elköltött egy főre jutó, kohéziós politikából származó források és a működő vállalkozások számának változása Magyarországon, 2004–2021



Forrás: A szerzők számítása az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (TEIR) adatai alapján.

Megjegyzés: A függőleges tengely azt mutatja, hogy 2004-hez képest 2020-ra hogyan változott az 1500 főnél népesebb településeken a működő vállalkozások száma. A logaritmizált skálán a nullánál alacsonyabb értékek jelzik a működő vállalkozások számának csökkenését, míg a nullánál nagyobb értékek a növekedést mutatják. A vízszintes tengelyen az összes, 2004–2021 között az adott településen elköltött, kohéziós forrás ezer forintban kifejezett egy főre eső logaritmizált értékei láthatók.

(2004–2021) között összefüggést mutat. A várakozás szerint több uniós pénz a működő vállalkozások növekvő számával kellene, hogy összefüggést mutasson, amennyiben valóban hatékony, a gazdaság fejlesztését segítő projektekre fordították ezeket a forrásokat. Az adatok azonban szignifikáns ($r = 0,317$; $p < 0,001$) negatív kapcsolatot árulnak el a két mutató között, ahogy az értékekre illesztett trendvonal is ezt sugallja. (Az indikátorok közötti korreláció nem értelmezhető ok-okozati kapcsolatként, inkább arra utal, hogy az uniós gazdaságfejlesztési források összességében csekély mértékben járultak hozzá a gazdasági aktivitás növekedéséhez.)

A magyar gazdaság elmúlt évtizedének szerkezeti és hatékonysági mutatói is azt támasztják alá, hogy a soha nem látott, a Marshall-segélyhez mérhető fejlesztési forrás ellenére sem a termelékenység, sem a versenyképesség nem javult Magyarországon, ami elsősorban az intézményrendszer problémáira vezethető vissza (Martin 2020). A hazai gazdaság termelékenysége (az egy foglalkoztatottra jutó GDP változása az EU27-országok átlagához képest) 2010 és 2020 között 2,3%-ot romlott, miközben az ebből a szempontból élvonalos Romániában 30,8%-kal, a visegrádi országok közül pedig Lengyelországban 12,1%-kal, Csehországban 7,2%-kal nőtt ez a mutató (Dedák 2022).

A régió országai közül egyedül a szlovák gazdaság volt kevésbé hatékony, mint a magyar: ott 12,7%-kal esett vissza a termelékenység.⁷ Magyarországi versenyképessége az ezredfordulótól kezdve hanyatlik.⁸ Az EU-ban csak a horvát, a görög, a román és a bolgár versenyképesség gyengébb, mint a magyar. Mindez aligha független attól, hogy számos értelmetlen beruházásra költöttek uniós pénzből.⁹

Ami az uniós források területi eloszlását illeti, az eredeti célkitűzés szerint a gazdaságilag elmaradott, hátrányos helyzetű térségekbe kellene érkeznie a legtöbb pénznek. A kohéziós politika versenyképességi fordulata és a magyar kormány erőltetett forráslekötési ambíciója azonban azt eredményezte, hogy a fejlettebb térségek eredményesebben pályáznak a pénzekre. Ezek eleve nagyobb önrészt, jobb infrastruktúrát, magasabb színvonalú humán tőkét tudnak felmutatni, és jobb pályázati, valamint forrásfelvevő kapacitással bírnak. A fejlettebb térségeket segítette a magyarországi régiók támogatási kategóriába sorolása is,

⁷ A legfrissebb termelékenységi adatokat lásd Eurostat honlap adatai, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipsna70/default/table?lang=en>. (Letöltés dátuma: 2022. 07. 08.)

⁸ A Világgazdasági Fórum (World Economic Forum, WEF) évente megjelenő felmérése szerint Magyarország a versenyképesség teljes skáláján 2001-ben még a 28. helyet foglalta el, 2019-re pedig a 47. helyre csúszott, azóta nem áll rendelkezésre új, átfogó jelentés. A legfrissebb *Globális Versenyképességi Jelentés* és rangsor elérhetőségét lásd WEF (2019).

⁹ Erre példa, hogy Tyukodon (Szabolcs-Szatmár-Bereg megye) 264 millió forint uniós támogatásból összesen 11 kilátó épült (24.hu 2017). A közelmúltbeli turisztikai fejlesztésekkel kapcsolatos visszaélésekről és abszurd beruházásokról áttekintést ad: TI Magyarország (2021a).

hiszen Közép-Magyarország (vagyis Budapest és Pest megye) kivételével az összes többi régiót 2004 óta mindig a legmagasabb támogatási kategóriába sorolták, mert az egy főre jutó GDP-jük az EU-átlag 75%-a alatt maradt. A besorolás hiányossága, hogy nem differenciált a belső területi egyenlőtlenségek alapján: a legelmaradottabb Nógrád megye jelenleg is ugyanabban a kategóriában versenyez a forrásokért, mint a legfejlettebb Győr-Moson-Sopron megye.

Az eltérő abszorpciós kapacitásból fakadó egyenlőtlen versenyt regionális operatív programokkal, a területi közép szintnek a forráselosztásba és végrehajtásba való érdemi bevonásával mérsékelni lehetne, ám Magyarországon csak a 2007–2013-as programozási időszakban működtek ilyen regionális operatív programok. Ezeket később a 2014–2020-as és a 2021–2027-es ciklusban egyetlen integrált területi program váltotta fel (2014 és 2020 között még volt külön Közép-Magyarországra szabott operatív program), melyek végrehajtásába a régióknak minimális szerep jutott. A regionális fejlesztési tanácsok 2013-as megszűntetése és a fejlesztéspolitikai intézményrendszer további központosítása betetőzte azt a folyamatot, amely – az eredeti uniós szándékkal szemben – jelentősen gyengítette a Magyarországon korábban sem túl erős területi közép szintet.

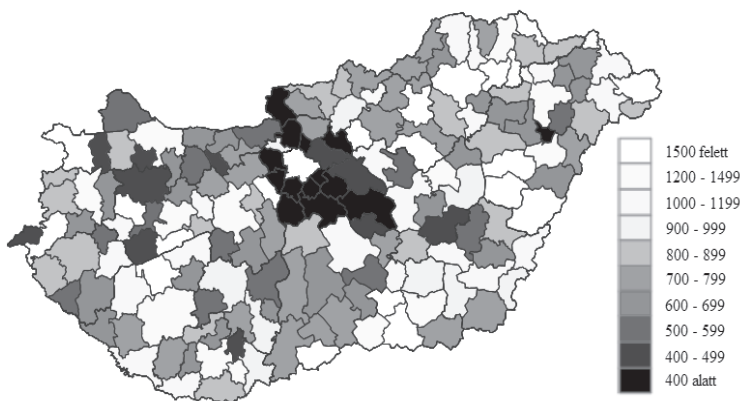
A kohéziós politikának nem sikerült betöltenie a területi kiegyenlítő szerepet megyei szinten. A 2004-es megyei fejlettségi szint (GDP/fő mutatóval kifejezve) és a 2004 és 2021 közötti időszakban kifizetett egy főre eső uniós támogatások között nincs statisztikailag szignifikáns összefüggés ($r = 0,114$; $p > 0,1$). Vagyis nem érvényesül az a várt összefüggés, hogy a legelmaradottabb megyék több egy főre eső uniós támogatásban részesülnek. A megyei gazdasági növekedés és az elköltött kohéziós források közötti kapcsolatról a *Függelékben* közlünk számításokat.

Járási szinten még érdekesebb eredményeket kapunk, miként az a 4. ábrán látszik. A legnagyobb kedvezményezett járáások többnyire a nagyvárosi térségek voltak, melyek közül külön figyelemre méltó Budapest és Pest megye járásainak helyzete. Pest megyében a 2004-es csatlakozás óta kifizetett uniós támogatás (343 ezer forint/fő, konstans 2010-es árakon) a legalacsonyabb az összes megye és Budapest között, még a második legrosszabbul teljesítő Komárom-Esztergom megyében is majdnem kétszer annyi egy főre eső uniós támogatást (613 ezer forint/fő) fizettek ki. Pest megye meglepően gyenge teljesítménye Budapest forráselszívó hatásának tudható be. Közép-Magyarország régiót 2004 óta külön támogatási kategóriába sorolják, így leginkább itt lehetett lemérni, hogy mi történik akkor, ha egy gazdagabb térség közvetlenül versenyez a forrásokért egy nála elmaradottabbal. A 4. ábrán szembevetendő, hogy egy kivétellel (Pilisvörösvár) az összes Pest megyei járás a legkevésbé támogatott térségek közé tartozik az országban. Nem véletlen, hogy a fenti helyzetet felismerve a Pest megyei közgyűlés régóta szorgalmazta, hogy válasszák le Közép-Magyar-

országról és önálló régióként kezeljék az uniós források terén. Mindez csak a jelenlegi, 2021–2027-es ciklusban valósul meg (Nyikos 2015).

A helyi önkormányzatok sem jártak jobban: az uniós pályázatokon való sikeres szereplés összefüggést mutatott az eladósodottságuk mértékével, mert akik nehezebben tudták előteremteni a szükséges önrészt, hitelfelvételhez vagy kötvénykibocsátáshoz folyamodtak (Medve-Bálint–Bohle 2016). Részbén az uniós projektek finanszírozása miatt halmozódó önkormányzati adósságok vezettek oda, hogy 2012-ben a magyar kormány úgy döntött, átvállalja a felhalmozott adósságokat, ennek fejében viszont számos jogkört és forrást is elvont tőlük. A helyi önkormányzatoknak juttatott állami források a GDP 12%-áról 7,6%-ra estek vissza (Hegedűs–Péteri 2015). A helyi önkormányzatok a korábbiaknál is kiszolgáltatottabbá váltak a központi kormányzatnak.

4. ábra. Egy főre jutó kifizetett kohéziós támogatás járásonként, 2004–2021 (konstans 2010-es árfolyamon, ezer Ft)



Forrás: Saját szerkesztés az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (TEIR) adatai alapján.

Összességében a kohéziós politika forrásai nem járultak hozzá a magyarországi területi egyenlőtlenségek csökkentéséhez, sőt, Közép-Magyarország esetében még növelték is azokat. Nemzetközi vizsgálatok ugyanakkor azt mutatják, hogy ez nem magyarországi sajátosság. Míg a nyugati tagállamokban az eredetileg deklarált céloknak megfelelően a szegényebb régiók kaptak több támogatást, a keletiekben nem érvényesül a források eredeti célja: a jobban rászoruló régiók népességarányosan kevesebb forráshoz jutnak. Lett, bolgár, és román példák is igazolják, hogy a fejletlenebb, kisebb forrásfelvevő kapacitással rendelkező területekre kevesebb uniós forrás áramlik (Bloom–Petrova 2013; Nagy–Benedek 2021).

5. A kohéziós politika következménye: Jó kormányzás vagy erőforrások?

Az európai uniós forrásoknak a jó kormányzásra gyakorolt hatásával kapcsolatban korábban megosztott volt az irodalom. Érvek szóltak amellett, hogy az EU-s pénzek hozzájárulnak a korrupció visszaszorításához és a jó kormányzás meghonosításához, mivel az európai uniós intézményeknek sokan egyfajta fegyelmező erőt tulajdonítottak (Epstein–Sedelmeier eds. 2019).

Ezek a pozitív várakozások azonban nem igazolódtak. Számos vizsgálat szerint az uniós pénzfelhasználás nem csökkentette, hanem ellenkezőleg, növelte a korrupciót (Bloom–Petrova 2013; Mungiu-Pippidi 2019). Az okok egy része az újraelosztó politikák általános természetével függ össze, amelyek gyakran válnak a politikai manipuláció áldozatává Kelet- és Nyugat-Európában egyaránt (Medve-Bálint 2017). A fejlesztési forrásokkal rendre jobban járnak azok a régiók vagy települések, amelyek lojálisak a pénzeket osztó kormányhoz.

Az uniós forrás a haszonélvező országok szempontjából „ingyenpénz”, az érintett kormányok gyakran diszkrecionálisan használják fel azokat, ami ösztönzi a járadékvadászatot. Gyenge intézményi környezetben a fejlesztési források „erőforrásoknak” (Sachs–Warner 2001) is tekinthetők, hiszen a gazdaságba beáramló pénz nem a teljesítménnyel ellentételezett piaci, hanem járadékjövdelemként kerül a gazdaságba – hasonlóan a nyersanyagokban gazdag országok esetéhez. Ezek a jövedelmek nem szükségképpen hasznosulnak hatékonyan, hanem torzítják a versenyt és kiszoríthatnak valódi piaci szereplőket.

Empirikus vizsgálatok igazolják, hogy a kelet-közép-európai régióban az uniós pénzek beáramlásának következtében kiváltképpen nőttek a korrupciós kockázatok és maga a korrupció is (TI Magyarország–Kállay 2015; Fazekas–King 2019).¹⁰ A 2007 és 2015 közötti támogatás felhasználást vizsgáló, 27 EU-tagországra elvégzett empirikus kutatás (Incaltarau *et al.* 2020:956) arra a következtetésre jut, hogy Nyugat-Európában azért jobb egy-egy ország abszorpciós képessége, mint a keleti tagállamokban, mert az intézményrendszer hatékonyabb és ellenáll a korrupciónak. A kelet-közép-európai tagállamok kezdeti gyengébb abszorpciójára alternatív magyarázatként szolgálhat, hogy ezeknek az országoknak bele kellett tanulniuk a források lehívásába, míg nyugati társaik mögött több költségvetési ciklus állt.¹¹ Más vizsgálatok szerint az uniós források nemcsak térségünkben, hanem Dél-Európában, például Görögországban (Mungiu-Pippidi 2019) is a korrupció melegágyává váltak.

¹⁰ Az elmúlt négy év uniós pénzekkel kapcsolatos és az azokon túlmutató magyarországi korrupcióról áttekintést ad: TI Magyarország (2021b).

¹¹ Ezt támasztja alá, hogy a magyarországi abszorpció később kiemelkedően magas volt.

Az intézményrendszer hiányosságaira mutatott rá Fazekas és King (2019) is, akik a magyar és a cseh közbeszerzéseket tanulmányozták, és arra a következtetésre jutottak, hogy az uniós források jelentős mértékben növelik az egyajánlatos beszerzésekben megmutatkozó korrupciós kockázatokat azokhoz az eljárásokhoz képest, amelyek esetében nem vettek igénybe EU-s forrást. A verseny nélküli, egyajánlatos beszerzések aránya hazánkban az egyik legmagasabb az EU-ban, ami növeli a korrupció kockázatát. 2019-ben az uniós értékhatár feletti eljárások 40%-ában csak egy ajánlattevő volt, ami a harmadik legrosszabb arány Lengyelország és Csehország mögött, míg 2020-ban 39%, ami a hatodik leggyengébb eredmény. Habár az EU fontos szerepet játszik a magyar közbeszerzési piacon, jelentősége az elmúlt időszakban csökkent. Míg 2008 és 2015 között a szerződések 50–80%-át finanszírozták részben vagy egészben uniós forrásból, addig 2019 és 2021 között ez az arány 24–30%-ra csökkent (CRCB 2022:3), ami azzal magyarázható, hogy a 2014–2020-as programozási időszak forrásai lassan kifutnak, míg a 2021–2027-es időszak forrásainak folyósítását még nem kezdték el.

A verseny korlátosságát jelzi a közbeszerzési piac jelentős koncentrációja is. A Korrupciókutató Központ (CRCB) adatai szerint 2011 és 2021 között 42, a kormányzárttal szoros kapcsolatot ápoló cég nyerte el az uniós források által finanszírozott szerződések értékének 21%-át.¹² A magyar közbeszerzési rendszer további negatívuma, hogy az eljárások ellenőrzése nem hatékony. A közbeszerzéseknek az eljárás közbeni kontrollját a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya végzi. Az ő munkájukat az Európai Bizottság auditálja, amely 2018-ban súlyos, rendszerszintű hiányosságokat tárt fel.¹³ Elsősorban a külső szakértők bevonásának módját kifogásolták, és diszkriminatívnak, testre szabottnak ítélték a pályázati feltételeket. Ezt követően a Miniszterelnökség átszervezte a közbeszerzések ellenőrzését, és megszüntette azt a gyakorlatot, hogy a főosztály munkájának jelentős részét kiszervezik külső tanácsadó cégeknek.¹⁴

Az uniós pénzosztással kapcsolatos intézményrendszer központosítása – a regionális fejlesztési ügynökségek megszüntetése és az intézményrendszer Miniszterelnökség alá helyezése – az ellenőrzések gyengüléséhez vagy névlegessé válásához vezettek. Egyúttal kiderült az is, hogy az uniós apparátus nem tud megbirkózni a roppant nagyszámú projekt ellenőrzésével (TI Magyarország–Kállay 2015). A szabálytalansági eljárásokat, azaz az ellenőrzés első szintjét ugyanazon irányító hatóságon belül működő egységek végzik, mint

¹² Egy másik CRCB-vizsgálat szerint harminc kormány közeli vállalat építési beruházásait vizsgálva az látszik, hogy a közbeszerzés útján elnyerhető szerződések értékének több mint 38%-át nyerték el 2020-ban, miközben 2010-ben még csupán 2,2% volt a részesedésük. (CRCB 2021)

¹³ Lásd bővebben Vitéz F. (2018) cikkét a *24.hu* weboldalon.

¹⁴ Lásd Spirk–Vitéz F. (2018) írását a *24.hu* weboldalon.

a projektek kiválasztásáról döntő egységek.¹⁵ Hatékony ellenőrzés esetén a saját eredményességüket rontanák le az irányító hatóságok, veszélyeztetve azt a célt, hogy az uniós forrásokat teljes egészében lehívják.

1. táblázat. *A visegrádi országok nemzeti hatóságai által feltárt szabálytalanságok száma és aránya a teljes európai uniós támogatás százalékában*

Országok	2013–2017		2014–2018		2015–2019		2016–2020		2017–2021	
	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%
Csehország	3480	3,4	2665	2,9	2159	2,2	1544	2,0	1429	1,2
Lengyelország	5461	1,7	5103	1,9	5017	1,8	4485	1,5	4039	1,1
Magyarország	2808	1,2	2886	1,3	2697	1,4	2200	1,4	1993	1,3
Szlovákia	1672	11,4	1649	19,3	1947	21,0	1281	19,0	1039	15,4

Forrás: Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) 2017., 2018., 2019., 2020. és 2021. évi jelentése. Letölthetők az OLAF weboldaláról az alábbi linken: https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/reports/annual-olaf-reports_en. (Letöltés dátuma: 2022. 07. 02.)

Az ellenőrzés elégtelenségére utal az 1. táblázat is, amely az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) éves jelentései¹⁶ alapján a visegrádi országokban hasonlítja össze az adott ország irányító hatóságai által felderített szabálytalanságok számát és arányát (a teljes, rendelkezésre álló uniós forrásokhoz képest). Az adatokból az látszik, hogy a darabszámot illetően nem lóg ki a magyar mutató a visegrádi átlagból, de az ellenőrzés alá vont projektek értéke a támogatások arányában 2020-ig rendre a legalacsonyabbnak bizonyult a közép-európai országok között. Az erőltetett forrásköltség miatt a hatóságok nem érdekeltek abban, hogy szigorúan ellenőrizték a költségelszámolásokat, amíg ezt az EU ellenőrző szervei nem kifogásolják (TI Magyarország–Kállay 2015:9).¹⁷

Szintén az uniós források elégtelen felhasználását és ellenőrzését jelzi, hogy Magyarország magasan vezeti azt a listát, amely azt mutatja meg, hogy az OLAF 2016 és 2020 között a kifizetések hány százalékának visszafizettetésére tett javaslatot. Magyarország 2,2%-kal áll a rangsor élén, miközben a második helyezett Bulgária esetében ez az arány csak 0,69% volt (OLAF 2021). A legna-

¹⁵ A 2014–2020-as költségvetési ciklus esetében a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet mondja ki, hogy a szabálytalansági eljárásokat az adott projektért felelős irányító hatóság folytatja le. Ugyanez a szabály a 2021–2027-es programozási időszakra vonatkozóan a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendeletben található.

¹⁶ Lásd az OLAF weboldalát: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en

¹⁷ A szlovák hatóságok által feltárt szabálytalan projektek értéke támogatásarányosan kirívóan magas a többi visegrádi országhoz képest. Az Európai Bizottság 2020. évi, a szabálytalanságok statisztikai értékeléséről szóló jelentésében például azt írja, hogy „Szlovákiában a csalások feltárásának magas aránya három, mintegy 850 millió euró értékű szabálytalanságnak köszönhető” EU (2021b:67).

gyobb tételt a budapesti M4-es metróval kapcsolatban feltárt szabálytalanságok jelentik, amelyek nagyobb részben – bár nem teljes egészében – a 2010 előtti kormányokhoz köthetők. A legfrissebb, 2021. évi OLAF-jelentésben (OLAF 2022) 2017 és 2021 között javult a visszafizetési ráta (0,69%-ra), igaz, részben szintén az M4-es metró miatt, amely az érintett időszakban már nem szerepel az ügyek között. De még így is csak két uniós tagállamban, Olaszországban és Bulgáriában volt magasabb a visszafizetések aránya.

6. Összegzés

A tanulmányban három síkon vizsgáltuk az uniós források magyarországi hasznosulását: a hatékonyság, a területi egyenlőtlenségek csökkentése és a korrupciós kockázatok szempontjából. Mindhárom területen azt találtuk, hogy az eredeti szándéktól eltérő eredményeket hoztak a kohéziós források.

Makroszinten azt látjuk, hogy az erőltetett pénzfelhasználás ritkán párosult jól megtérülő projektekkel és nem vezetett a versenyképesség növekedéséhez. Miközben a közberuházások finanszírozásában a kohéziós politika forrásai jelentős szerepet játszottak, azok mégsem járultak hozzá a magyarországi területi egyenlőtlenségek csökkentéséhez. Sőt, Közép-Magyarország régióban az egyenlőtlenségek még nőttek is. Ráadásul – részben a fejlesztéspolitikai intézményrendszer központosítása miatt – a területi középszint tovább gyengült. Továbbá, szemben egyes előzetes várakozásokkal, amelyek az uniós tagságnak és az intézményi betagozódásnak egyfajta fegyelmező erőt tulajdonítottak, az uniós pénzek beáramlása a korrupciót nem csökkentette, hanem éppenséggel növelte, nemegyszer eltorzítva a piaci viszonyokat.

Mindez azonban nemcsak specifikusan magyar jelenség. Az EU kohéziós politikájának megvalósulását annak eredeti céljai szerint a közösség egészében hátráltatták a tagállamok érdektörekvéseire adott uniós intézményi válaszok. A szolidaritás és a hatékonyság közötti ellentét aláásta a kohéziós politikák eredeti célok szerinti érvényesülését. Az EU versenyképességi (Lisszaboni) stratégiája beépült a kohéziós politikába, aminek következtében az Európai Bizottság inkább beruházási, mintsem szolidaritási eszközként tekint már a kohéziós politikára. Kutatások szerint az egész EU-ban megfigyelhető, hogy a fejlesztési forrásokkal rendre jobban jártak azok a régiók vagy települések, amelyek lojálisaknak bizonyultak a pénzeket osztó kormányokhoz. Közép- és Kelet-Európában ráadásul az uniós pénzek növelték a korrupciós kockázatokat. Mindezzel együtt a kohéziós politika – elsősorban a közberuházások finanszírozásán és néhány jól irányzott vállalati támogatási programon keresztül – hozzájárult a térség európaizációjához a csatlakozás óta eltelt csaknem két évtizedben.

Irodalom

- 24.hu (2017): Tyukod a magyar kilátónagyhatalom, még a közmunkás is uniós pénzből él. 24.hu, 2017. jún. 30., <https://24.hu/belfold/2017/06/30/tyukod-a-kilatonyagyhatalom-sehol-ennyi-penzt-nem-adott-erre-az-unio/>
- Allen, D. (2005): Cohesion and the structural funds. In: Wallace, H. – W. Wallace – M. Pollack (eds.): Policy-making in the European Union. (5th ed.) Oxford: Oxford University Press, 213–242. p.
- Avdikos, V. – A. Chardas (2016): European Union cohesion policy post 2014: More (place-based and conditional) growth – less redistribution and cohesion. Territory, Politics, Governance, Vol. 4, No. 1., 97–117. p., DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2014.992460>
- Bachtler, J. – I. McMaster (2008): EU Cohesion policy and the role of the regions: Investigating the influence of structural funds in the New Member States. Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 26, No. 2, 398–427. p., DOI: <https://doi.org/10.1068/c0662>
- Bachtler, J. – F. Wishlade (2015): Prospects for Cohesion Policy in 2014–20 and beyond: Progress with programming and reflections on the future. Report. University of Strathclyde, <https://strathprints.strath.ac.uk/70413/>
- Becker, P. (2019): The reform of European cohesion policy or how to couple the streams successfully. Journal of European Integration, Vol. 41, No. 2, 147–168. p., DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1553964>
- Bloom, S. – V. Petrova (2013): National subversion of supranational goals: ‘Pork-barrel’ politics and EU Regional Aid. Europe-Asia Studies, Vol. 65, No. 8, 1599–1620. p.
- Bollen, F. (1999): The reform of the EU Structural Funds: 10 questions on the magnitude and direction of reforms. EIPASCOPE, 1999/1, 1–9. p.
- Bruszt, L. (2008): Multi-level governance – The eastern versions emerging patterns of regional developmental governance in the New Member States. Regional and Federal Studies, Vol. 18, No. 5, 607–628. p.
- CRCB (2021): Orban’s cronies in the Hungarian public tenders in construction, 2005–2020. Budapest: Corruption Research Center Budapest, <https://www.crcb.eu/?p=2876>
- CRCB (2022): Corruption risk and the crony system in Hungary. A brief analysis of EU funded contracts in Hungarian public procurement 2005–2021. CRCB Research Notes. Budapest: Corruption Research Center Budapest, https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2022/03/2022_research_notes_03_220307_02.pdf
- Dąbrowski, M. – J. Bachtler – F. Bafail (2014): Challenges of multi-level governance and partnership: Drawing lessons from European Union cohesion policy. European Urban and Regional Studies, Vol. 21, No. 4, 355–363. p., DOI: <https://doi.org/10.1177/0969776414533020>
- Dedák I. (2022): Gazdasági felzárkózás Magyarországon. A kártyavár összeomlása. Portfolio. hu. 2022. jún. 24. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20220624/gazdasagi-felzarkozas-magyarorszag-a-kartyavar-osszeomlása-552035#>
- Epstein, R. – U. Sedelmeier (eds. 2019): International influence beyond conditionality: Post-communist Europe after EU Enlargement. London: Routledge.
- EU (2021a): The EU’s 2021–2027 Long-term Budget and NextGenerationEU. Luxembourg: Publications Office of the European Union, <https://op.europa.eu/s/wY37> (Letöltés dátuma: 2022. 09. 15.)
- EU (2021b): Statistical evaluation of irregularities reported for 2020: Own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure. Commission Staff

- Working Document, SWD 258 final, Part 2/2. Brussels: European Commission, https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2021-11/pif_report_2020_statistics2_en.pdf
- Faragó, L. – K. Varró (2016): Shifts in EU cohesion policy and processes of peripheralization: A view from Central Eastern Europe. *European Spatial Research and Policy*, Vol. 23, No. 1, 5–19. p. DOI: <https://doi.org/10.1515/esrp-2016-0001>
- Fazekas, M. – L. P. King (2019): Perils of development funding? The tale of EU Funds and grand corruption in Central and Eastern Europe. *Regulation and Governance*, Vol. 13, 405–430. p.
- Goulet, R. (ed. 2018): EU cohesion policy 1988–2008: Investing in Europe’s future. Brussels: European Commission.
- Hegedüs J. – Péteri G. (2015): Közzolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. *Szociológiai Szemle*, 25. évf. 2. sz., 90–119. p.
- Hughes, J. – G. Sasse – C. Gordon (2004): Europeanization and regionalization in the EU’s enlargement to Central and Eastern Europe. London: Palgrave Macmillan.
- Incaltaurau, C. – G. C. Pascariu – N-C. Surubarau (2020): Evaluating the determinants of EU Funds absorption across old and New Member States – The role of administrativecapacity and political governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 58, No. 4, 941–961. p., DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12995>
- Kelemen, R. D. (2020): The European Union’s authoritarian equilibrium. *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, No. 3, 481–499. p., DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1712455>
- KPMG (2017): A magyarországi európai uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése. Budapest: KPMG – Magyarország kormánya, Miniszterelnökség, https://www.palyazat.gov.hu/magyarorszag_i_europai_unios_forrasok_elemzese
- Lacny, J. (2021): The Rule of Law conditionality under Regulation No. 2092/2020 – Is it all About the money? *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 13, No. 1, 79–105. p., DOI: <https://doi.org/10.1007/s40803-021-00154-6>
- Lux G. (2017): A külföldi működő tőke által vezérelt iparfejlődési modell és határai Közép-Európában. *Tér és Társadalom*, 31. évf. 1. sz., 30–52. p., DOI: <https://doi.org/10.17649/TET.31.1.2801>
- Martin J. P. (2020): Olajozza vagy csikorgatja a fogaskerekeket? A NER korrupciós és gazdasági teljesítménye nemzetközi összehasonlításban. In.: Kolosi, T. – Szelényi I. –Tóth I. Gy. (szerk.): Társadalmi Riport 2020. Budapest: TÁRKI, 60–89. p.
- Medve-Bálint, G. (2017): Funds for the wealthy and the politically loyal? How EU funds may contribute to increasing regional disparities in East Central Europe. In: Bachtler, J. – S. Hardy – P. Berkowitz – T. Muravska (eds.): EU cohesion policy: Reassessing performance and direction. London, New York: Routledge, 220–240. p.
- Medve-Bálint, G. – D. Bohle (2016): Local government debt and EU funds in the Eastern Member States: The Cases of Hungary and Poland. MAXCAP WP Series, No. 33, Berlin: Freie Universität Berlin. http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_33.pdf
- Mendez, C. – F. Wishlade – J. Bachtler (2012). Negotiation boxes and blocks: Crafting a deal on the EU budget and cohesion policy. European Policies Research Centre. <https://pureportal.strath.ac.uk/en/publications/negotiation-boxes-and-blocks-crafting-a-deal-on-the-eu-budget-and>

- Milio, S. (2012): Challenges for the future of the structural funds. In: Benedetto, G. – S. Milio (eds.): European Union budget reform: Institutions, policy and economic crisis. London: Palgrave Macmillan, 122–150. p.
- Mungiu-Pippidi, A. (2019): Europe's burden: Promoting good governance across borders. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nagy, J. A. – J. Benedek (2021): Can EU Cohesion Policy fight peripheralization? In: Rauhut, D. – F. Sielker – A. Humer (eds.): EU Cohesion Policy and Spatial Governance. Cheltenham Glos, UK: Edward Elgar, 142–155. p.
- Nyikos Gy. (2015): Pest megye és a Közép-Magyarország régió – Együtt vagy külön? Polgári Szemle, 11. évf. 4–6. sz.
- Nyikos Gy. (szerk. 2018): Állami támogatások. Budapest: Dialóg Campus.
- Nyikos Gy. – Szabó S. (2019): Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok. Európai Tükör, 22. évf. 1. sz., 67–87. p.
- OLAF (2021): The OLAF Report 2020. Twenty-first report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2020. Luxembourg: Publications Office of the European Union, https://ec.europa.eu/anti-fraud/system/files/2021-12/olaf_report_2020_en.pdf
- OLAF (2022): The OLAF Report 2021. Twenty-second report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2021. Luxembourg: Publications Office of the European Union, https://ec.europa.eu/anti-fraud/system/files/2022-06/olaf-report-2021_en_2.pdf
- Rodríguez-Pose, A. – E. Garcilazo (2015): Quality of government and the returns of investment: examining the impact of cohesion expenditure in European Regions. Regional Studies, Vol. 49, No. 8, 1274–1290. p. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>
- Sachs, J. D. – A. M. Warner (2001): Natural resources and economic development: The curse of natural resources. European Economic Review, Vol. 45, 827–838. p., DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/S0014-2921\(01\)00125-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00125-8)
- Spirk J. – Vitéz F. I. (2018): Gulyásék úgy számoltak, megéri kirúgni az Orbán családnak dolgozó ügyvédi irodát. 24.hu, 2018. aug. 22., <https://24.hu/belfold/2018/08/22/gulyas-gergely-bajkai-istvan-kozbeszerzes-andrassy-ut/>
- TI Magyarország (2021a): Szoba kiváltsággal. A turisztikai támogatások átláthatósága és korrupciós kitettsége járványidőszakban Magyarországon. Budapest: Transparency International Magyarország, https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/12/TIHu_szoba_kivaltsaggal-1.pdf
- TI Magyarország (2021b): Fekete Könyv II. Korrupció Magyarországon, 2018–2022. Budapest: Civitas Intézet – Transparency International Magyarország. https://transparency.hu/wp-content/uploads/2022/01/Fekete_Konyv_II_2022.pdf
- TI Magyarország – Kállay L. (2015): Az uniós források korrupciós kockázata Magyarországon. Budapest: Transparency International Magyarország, 48. p., <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/03/TI-Az-Uni%C3%B3s-forr%C3%A1sok-korrupci%C3%B3s-kock%C3%A1zata-Magyarorsz%C3%A1gon.pdf>
- Vitéz F. I. (2018): Szegyenprojektek miatt bünteti Brüsszel Magyarországot több mint 100 milliárd forintra. 24.hu, 2018. jún. 25., <https://24.hu/fn/gazdasag/2018/06/25/szegyenprojektek-miatt-veszit-magyarorszag-tobb-mint-100-milliard-forintot/>
- WEF (2019): Global Competitiveness Report 2019. Geneva: World Economic Forum, http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

Függelék

Felmerül a kérdés, hogy a kohéziós politika forrásai miként járultak hozzá a gazdasági növekedéshez megyei szinten? Ennek a kérdésnek a megválaszolására 2004–2020 közötti megyei adatokon fixhatás panel regressziókat¹⁸ futtatunk az alábbi változók bevonásával. A függő változó az adott megye inflációval korrigált egy főre eső GDP-jének éves változása (%), míg a magyarázó változók közé került:

- az egy főre jutó uniós támogatások euróban kifejezve, 2010-es árakon;
- a 2004. és 2005. évi egy főre eső GDP euróban kifejezve, 2010-es árakon;
- az ipar hozzáadott értékének aránya (%) a teljes hozzáadott értékből;
- az egy főre eső FDI-állomány éves változása (%);
- az aktív népesség éves változása (%);
- a felsőoktatásban tanuló népesség aránya az aktív népességből (%);
- a városi lakosság aránya (%);
- egy kétértékű változó, mely a 2009-re kibontakozó gazdasági világválság, valamint a 2020-ban kitört koronavírus járvány hatásaira kontrollál.¹⁹

Három modellt futtattunk, melyek közül az első az EU-források indikátorát kivéve az összes magyarázó változót tartalmazza, a második már az EU-források hatását is becsüli, míg a harmadik²⁰ az uniós támogatások hatását egyéves késleltetéssel (*lag*) modellezi. Az eredményeket az *Fl. ábra* foglalja össze, mely a koefficienseket ábrázolja 95%-os konfidencia-intervallum mellett.²¹

Az ábrán három magyarázó változó koefficiensét nem tüntettük fel: a változások jelző kétértékű változó szignifikáns negatív kapcsolatot mutatott a gazdasági növekedéssel; a városi népesség aránya nem mutatott szignifikáns kapcsolatot a függő változóval; míg a felsőfokú tanulmányokat folytatók aránya szignifikáns negatív összefüggést jelzett. Utóbbi meglepőnek tűnik, azonban ez az indikátor valószínűleg nem alkalmas a megyei humán tőke minőségének mérésére, mert a hazai felsőoktatás Budapestre és néhány vidéki nagyvárosra koncentrálódik.

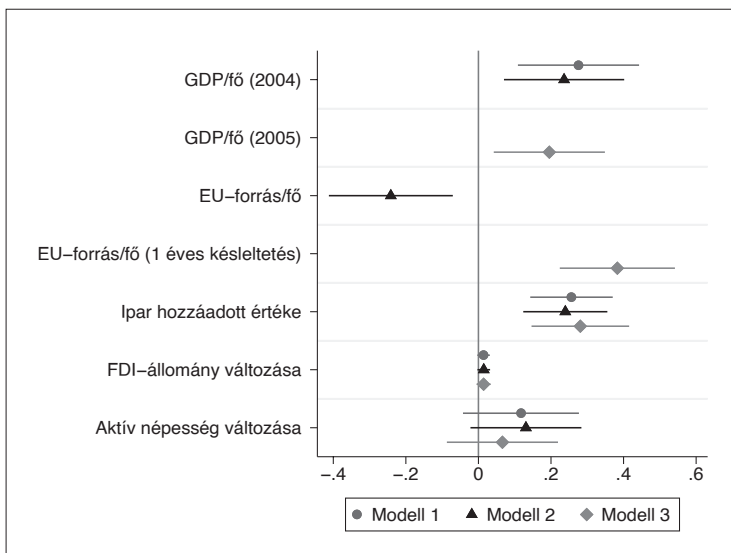
¹⁸ A Hausman-teszt szignifikáns eredménye szerint a fixhatású modell jobb a véletlenhatás modellnél.

¹⁹ Az egy főre eső EU-támogatás és a megyei GDP-értékek logaritmizálva kerültek a modellekbe.

²⁰ A késleltetés miatt az adatsor 2005-től indul ebben a modellben, ezért szerepel benne a 2005-ös egy főre eső GDP a 2004. évi helyett.

²¹ A számítások részletes eredményeit lásd a tanulmány *Online mellékletében*: <https://www.tarki.hu/tarsadalmi-riport>.

F1. ábra. *A megyei adatsorokon (2004–2020) futtatott panel regressziók koefficiensei (95%-os konfidencia-intervallum mellett)*



Az eredmények szerint a megyei fejlettség kezdeti szintje pozitív kapcsolatot mutat a gazdasági növekedéssel, csakúgy, mint az iparosodottság mértéke, ami azt igazolja, hogy az eleve fejlettebb, iparosodott megyékben nagyobb volt a gazdasági növekedés 2004 óta. Az egy főre jutó FDI-állomány az első két modellben csak 90%-os konfidenciaszinten mutat szignifikáns, pozitív kapcsolatot a függő változóval²², ellenben a harmadikban már nem lesz szignifikáns az összefüggés, míg az aktív népesség változása és a növekedés között nincs statisztikailag értelmezhető kapcsolat. Az egy főre eső uniós források késleltetés nélkül (2. modell) negatív összefüggést mutatnak a növekedéssel, azonban az egy éves késleltetés (3. modell) már megfordítja az előjelet és szignifikáns pozitív kapcsolatot jelez. Ez azt sugallja, hogy a kohéziós politikából elnyert támogatások gazdasági növekedésre gyakorolt hatása összességében pozitív, ám késleltetett. Ugyanakkor, mivel a források eloszlása többnyire a fejlettebb, városi térségeknek kedvezett (lásd 4. ábra a főszovegben), a panel regresszió eredményei megerősítik azt, hogy a kohéziós politikából érkező pénzek nem járultak hozzá a területi különbségek csökkentéséhez.

²²A modellbe késleltetett hatásként bevezetve sem lesz a változó 95%-on szignifikáns.

