

## **A GLOBALIZÁCIÓ ÉS A KOHÉZIÓS POLITIKA HATÁSA**

### **MAGYARORSZÁGON A 2014-2020-AS IDŐSZAKBAN**

#### **GLOBALISATION AND THE EFFECT OF THE COHESION POLICY IN HUNGARY IN 2014-2020**

**Csaba SARUDI<sup>a</sup>, Péter BERTALAN<sup>b</sup>**

<sup>a</sup>professzor emeritus, Kaposvári Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Kaposvár; sarudi.csaba@ke.hu, +36-82-505-800

<sup>b</sup>egyetemi docens, tanszékvezető, Kaposvári Egyetem, Pedagógiai Kar, Kaposvár; bertalan.peter@ke.hu, +36-82-505-800

**Cite this article:** Sarudi, C., Bertalan, P. (2016). A globalizáció és a kohéziós politika hatása Magyarországon a 2014-2020-as időszakban. *Deturope*, 8(2): 73-87

#### **Abstract**

A 2014-2020-as uniós költségvetés szerint a kohéziós politika 325 milliárd eurót ruház be az Európai Unió tagállamaiba, annak érdekében, hogy megvalósulhassanak a növekedéssel és munkahelyteremtéssel kapcsolatos célkitűzések és kezelni lehessen az éghajlatváltozás, az energiafüggőség valamint a társadalmi kirekesztettség okozta kihívásokat. A kohéziós politika stratégiai célkitűzései közül kiemelendő az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés, és az a 11 tematikus célkitűzés, melynek teljesítése minden tagállamra nézve kötelező. Az uniós célok átültetésének sablon szerinti előírása azonban nehezíti a nemzeti célok érvényesítését, a hazai fejlesztési tervekben való megjelenítését. Gondot jelent az is, hogy a célok között nem szerepelnek kifejezetten területi jellegűek. Az új költségvetési ciklusban bekövetkezett legfontosabb változások az igénybe vehető támogatások csökkentésére, a forrás- és tematikus koncentráció erősítésére, az eredmények mérésének szigorítására, valamint a forráshoz-jutási feltételek megnehezítésére vonatkoznak. Az új uniós szabályokhoz igazodik a magyar Széchenyi 2020 fejlesztési terv célrendszere is, amely az Európa 2020 stratégia célértékeit követi és fenntartható, magas hozzáadott értékű termelést, foglalkoztatás bővítést, és gazdasági növekedést előmozdító nemzeti célokat fogalmaz meg. A terv 8 kohéziós operatív programja a nemzeti önrésszel együtt 25, 297 milliárd euró felhasználását irányozza elő, melynek 60 százaléka gazdaságfejlesztési célokat szolgál. Kiemelt szerepet kap a tervben a terület-és településfejlesztés, a környezetvédelem és energiahatékonyság, valamint a közlekedés és a humán erőforrás fejlesztése. Írásunkban a kohéziós politika váltoásaival, új stratégiájával és a Széchenyi 2020 fejlesztési tervvel foglalkozunk. Értékeljük az önkormányzatokat érintő fejlesztési lehetőségeket, a források decentralizációját és az új területi integrációs eszközöket. Magyarország a 2014-ben kezdődő hét éves időszakban is teljesíti az uniós előírásokat és követelményeket, és a támogatások tekintetében az egyik legkedvezőbb nettó pozíciót foglalja el a 28 tagország ragsorában.

Kulcsszavak: Európa 2020, Széchenyi 2020,

#### **Abstract**

Globalisation entails social, political, technological, environmental and cultural cross-border exchange and links, which connect individuals, communities and governments, all over the world. Major environmental problems, such as air pollution, deforestation, the hole in the ozone layer and global warming, have to be solved, because they affect everyone living on earth. Saving ecosystems through the conservation of non-renewable energy sources and the preservation of natural habitats is of primary importance, as well. According to the EU budget for 2014-2020 the cohesion policy invests 325 billion euros in member states in order to be able to accomplish the aims related to growth and the creation of workplaces and deal with the challenges of climate change, energy dependency and social exclusion. The

smart, sustainable and inclusive growth should be highlighted from the strategic objectives of cohesion policy and the 11 thematic objectives, the accomplishment of which is compulsory for all the member states. The template requirement of the implementation of EU goals makes it difficult to enforce national aims and their representation in development plans. Another problem is that among the goals there are no specifically regional ones. The most important regulatory changes in the new budget cycle refer to the reduction of utilizable funds, strengthening resource and thematic concentration, stricter measurement of results, and making it more difficult to access funds. The system of aims of the Széchenyi 2020 development plan is adjusted to the regulations following the value aims of Europe 2020 strategy and formulates sustainable, high added value production, expansion of employment and national aims promoting economic growth. The 8 cohesion programs including the national contribution envisage the use of 25297 billion euros, the 60 percent of which serves the goals of economic development. Priority is given to regional and municipal development, environmental and energy efficiency, traffic and human resource development. In the paper we deal with the changes and strategy of cohesion policy and the Széchenyi 2020 development plan. We evaluate the development possibilities regarding self-governments, the decentralization of funds and new regional integration tools. Hungary meets the EU requirements in the 7 year period starting in 2014, and takes one of the most advantageous net positions in the ranking of EU 28.

Keywords: Europe 2020, Széchenyi 2020

## BEVEZETÉS

A kohéziós politika az agrárpolitika után az Európai Unió költségvetésének második legnagyobb tétele. Célrendszere költségvetési ciklusonként változik, és alkalmazkodik a mindenkori kihívásokhoz. A kohéziós politika 2014-es reformja a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás bővítésének élénkítését, valamint a versenyképesség erősítését célozza. Emellett kiemelt figyelmet fordít az éghajlatváltozás okozta káros hatások megelőzésére és mérséklésére. A kohéziós politika változásai az Európa 2020 stratégiában és a közös stratégiai keretben közzétett 11 tematikus célkitűzésben fogalmazódnak meg. A kohéziós politika magyarországi adaptációját a Széchenyi 2020 fejlesztési terv foglalja keretbe. A fejlesztési terv a gazdasági növekedést, a munkahelyteremtést és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást állítja középpontba.

Jelen írásunk célja 2014-2020-as években hatással bíró kihívások értékelése, az uniós kohéziós politikában bekövetkezett változások áttekintése és annak elemzése, hogy a Széchenyi 2020 fejlesztési terv hogyan kíván válaszolni az ország előtt álló kihívásokra. A változások elemzése kapcsán értékeljük a 2014 és 2020 közötti időszak magyarországi hatásait, a fejlesztési célokat és programokat. Foglalkozunk programok finanszírozásával és ahol indokolt, összehasonlításokat teszünk a 2007-2013-as időszak fejlesztéspolitikájával.

### **Globális kihívások**

A 21. század egyik legnagyobb globális társadalmi kihívása a világ népességének folyamatos növekedése, ami a legóvatosabb előrejelzések szerint 2050-re elérheti, sőt meg is haladhatja a

9 milliárd főt, és a fogyasztási szokások alakulása következtében a globális élelmiszerszükséglet jelentős növekedése várható. A változó életmód és a világszerte várható népességnövekedés fokozódó energiaigényt vetít előre, miközben a fosszilis energiakészletek fogyanak. Az energiaimporttól való függés feloldása a helyi, térségi (kisléptékű) autonóm energiatermelési és ellátási megoldásokra, a megújuló energiaforrásokra és az energiatakarékos életmódra építve lehetséges.

Miközben valamennyi földrész lakossága növekszik, Európa lakossága csökken. A legtöbb európai nemzetnél demográfiai válságról beszélünk ahol már régóta a népesség folyamatos elöregedése, fogyása jellemző. A gyermekvállalási hajlandóság az utóbbi évtizedekben drasztikusan csökken, nem biztosított a népesség reprodukciójához szükséges 2,1-es termékenységi arányszám. A kedvezőtlen demográfiai folyamatok különösen a közép-kelet európai térségben aggasztóak, az Európai Unió 28 tagországa közül a népesség száma hatban fogy. A népesség növekedését Európa számos országában a migráció biztosítja, amely lassan kezelhetetlen, csak komplex módon orvosolható társadalmi feszültségeket okoz. A népesség egyenlőtlen gyarapodása világviszonylatban nagy társadalmi, gazdasági különbségek kialakulásához vezet, amelyben igen jelentős helyet foglal el a nyomor és a gyermekszegénység. A jövedelmek egyenlőtlen megoszlása, a világ leggazdagabb és legszegényebb részei között egyre mélyülő jövedelmi szakadék, globális, regionális, lokális szinten is egyre nagyobb politikai, társadalmi és gazdasági megoldási kényszert jelent országos és nemzetközi szinten egyaránt.

Égető kihívás a természeti erőforrások globális kiaknázásának fenntarthatatlan mértékűvé fokozódása, valamint e jelenség következményeként az ökoszisztéma átalakulása. Az egész glóbusunkat érintő felmelegedés, az évi középhőmérséklet növekedése, az éghajlatváltozás következtében állandóvá váló éghajlati szélsőségek, környezeti kataklizmák, közvetlenül hatással vannak a gazdasági, társadalmi, politikai rendszerekre. A globális előrejelzések szerint különösen fontos az ivóvíz, valamint a művelésre alkalmas területek biztosítása. Az élhető természeti környezet pusztítása csökkenti a biodiverzitás adaptációs képességét, a folyamatnak egyre veszélyesebb mezőgazdasági kihatásai is vannak. Az Európai Unió szakpolitikáinak ezekre a globális kihívásokra haladéktalanul válaszolnia kell. A szakpolitikák közül az egyik legfontosabb a kohéziós politika, amely 2014-2020 között 325 milliárd euró fejlesztési forrással számol, és amelynek célrendszere ebben az időszakban is igyekszik alkalmazkodni az aktuális kihívásokhoz.

## A kohéziós politika változásai

A kohéziós politika 2014-2020-as időszakra vonatkozó új irányát a Lisszaboni Stratégiát váltó tíz évre szóló Európai Unió stratégia, az Európa 2020 határozza meg, amely a növekedést és foglalkoztatást állítja középpontjába. A dokumentum három, egymást kölcsönösen erősítő prioritást tartalmaz (Európai Bizottság 2010a):

- az intelligens növekedést, amely a tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítását jelenti,
- a fenntartható növekedést, amely erőforrás-hatékonyabb, környezet-barátiabb és versenyképesebb gazdaság elérését célozza, és végül
- az inkluzív növekedést, amely magas szintű foglalkoztatást, valamint szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság létrehozásának ösztönzését irányozza elő.

A stratégia öt számszerű célkitűzés formájában fogalmazza meg, milyen eredményeket kell az Európai Uniónak 2020 végére elérnie a foglalkoztatás, a K+F beruházások, az energia/éghajlat-politika, az oktatás, és a szegénység csökkentése terén. Az említett célkitűzések alapján Magyarország is saját célértékeket határozott meg, amelyek biztosítják az uniós és hazai célok összhangját (1. táblázat).

**1. táblázat** A 2020-ig elérendő uniós és magyarországi célok

	Európai Unió 2020. évi célkitűzései	Magyarország 2020. évi célértékei
Foglalkoztatás	A foglalkoztatás aránya a 20-64 évesek százalékában 75%-ra nő	A foglalkoztatás aránya a 20-64 évesek százalékában 75%-ra nő
K+F beruházások	Az EU GDP-jének 3%-át K+F-re kell fordítani	A K+F szintje a GDP 1,8%-ára nő
Éghajlatvédelem és fenntartható energiagazdálkodás célkitűzés	Üvegház -hatást okozó gázok (ÜHG) kibocsátását 20%-kal kell csökkenteni az 1990-es szinthez képest	ÜHG kibocsátás legfeljebb 10%-os növelése 2005-höz képest
	Energiahatékonyságot 20%-kal kell javítani	Energiahatékonyság 10%-os növelése
	A megújuló energiaforrások arányát 20%-kal kell növelni	Megújuló energiaforrások aránya a 2012 évi 9,6%-ról 14,6%-ra nő
Oktatás	Az iskolából kimaradók arányát 10% alá kell csökkenteni, és el kell érni, hogy a 30-34 év közöttiek 40%-a rendelkezzen felsőfokú végzettséggel	Az iskolából kimaradók aránya 10%-ra csökken. A felsőfokú végzettségűek aránya a 30-34 éves népességben belül 30,3%-ra nő
Küzdelem a szegénység és a kirekesztés ellen	20 millióval csökkenteni kell a szegénység kockázatának kitett lakosok számát	A szegénységben élők száma 450 ezer fővel csökken

Forrás: Európa 2020 (2010), Magyarország Kormánya (2015)

## CÉLOK ÉS FORRÁSOK

Az Európa Parlament és Tanács a számszerű célokon kívül további 11 tematikus célkitűzést tartalmazó listát is elfogadott, amely kötelező jellegű valamennyi tagállam számára, és ezekhez kell igazítaniuk saját fejlesztési terveiket (Európai Bizottság 2013a).

A tematikus célkitűzések a következők:

1. A kutatás, a technológiai fejlesztés és innováció erősítése.
2. Az információs és kommunikációs technológiák hozzáférhetőségének, használatának és minőségének javítása.
3. A kkv-k, a mezőgazdasági és a halászati ágazatok versenyképességének javítása.
4. Alacsony széndioxid kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban.
5. Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés-és kezelés ügyének támogatása.
6. A környezetvédelem és erőforrás-hatékonyság előmozdítása.
7. A fenntartható közlekedés előmozdítása és kapacitáshiányok megszüntetése a főbb hálózati infrastruktúrákban.
8. A foglalkoztatás előmozdítása és munkavállalói mobilitásának támogatása.
9. A társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység elleni küzdelem.
10. Beruházások az oktatás, készségfejlesztés és egész életen át tartó tanulás területén.
11. Az intézményi kapacitások és a közigazgatás hatékonyságának növelése.

A fenti célok között nem szereplő tevékenységek uniós forrásból nem támogathatók, vagyis nemzeti szinten is csak az uniós célok adaptációi határozhatók meg. Ez a mechanizmus elősegíti, hogy a kohéziós források hozzájáruljanak az európai célok megvalósításához, ugyanakkor a tagállami szükségletek háttérbe szorítását jelentik, megnehezítik a saját célok érvényesítését.

Közismert, hogy a kohéziós politika finanszírozása a közös költségvetésből (angol rövidítése MFF - Multiannual Financial Framework) történik. A költségvetés meghatározásában eltérnek egymástól a kiadások csökkentésében érdekelt nettó befizető országok (Svédország, Németország, Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország, Ausztria, Hollandia) és a minél magasabb fejlesztési támogatásokért küzdő nettó kedvezményezett

tagállamok érdekei. Az érdekek harmonizálása, a kölcsönös egyetértés megteremtése gyakran csak kemény alkuk révén biztosítható.

A közös költségvetés hét évre szól és keret jellegű. A keretjelleg azt jelenti, hogy a költségvetés maximális összegeket (felső határokat) határoz meg az uniós források egészére és a főbb kiadási kategóriákra vonatkozóan, ezáltal biztosítja a prioritásokhoz rendelt források kiszámíthatóságát és megkönnyíti az éves költségvetések tervezését.

Az Európai Parlament és Tanács 2013 decemberében hagyta jóvá a 2014-2020-as költségvetési keretet. A költségvetési befizetések szintjét az összesített uniós nemzeti jövedelem (GNI) 0,98%-ában állapították meg az előző időszak 1,045%-ával szemben. Ez Magyarország számára azt jelenti, hogy a korábbi időszak 9,3 milliárdja helyett a 2014-2020-ban várhatóan 7,2 milliárd eurót kell a költségvetésbe befizetni (ÁSZ 2015). Az uniós büdzsé kiadási oldala hét év alatt 2011-es árakon számolva 960 milliárd euró kötelezettségvállalást (2. táblázat) és 908,4 milliárd euró kifizetést irányoz elő. Mindkét összeg 3,4 %-kal kevesebb az előző időszakénál. A csökkenés valamennyi uniós politikát érinti, így a kohéziós támogatásokra is vonatkozik.

## 2. táblázat: Az EU agrár- és kohéziós költségvetési kerete

Megnevezés	2007-2013	2014-2020	2007-2013	2014-2020	Változás százalék
	milliárd euró		milliárd forint*		
A költségvetés főösszege	994	960			- 3,4
Kohéziós politika költségvetése	355	325			- 8,4
KAP költségvetése	421	373			- 11,4
közvetlen támogatások és piaci intézkedések	319	278			- 12,9
vidékfejlesztés	98	85			- 13,3
Magyarországra jutó					
kohéziós támogatás	24,9	21,9	7 348	6 463	- 8,7
kap támogatás	10,4	12,3	3 069	3 630	18,3
vidékfejlesztés	3,9	3,5	1 151	1 005	- 11,0
halászati támogatás	0,04	0,04	118	118	0
közvetlen agrárkifizetések	6,6	8,8	1 948	2 597	33,3
Összesen	35,4	34,2	10417	10 093	- 3,4

\*295,1 HUF/EUR

Forrás: A HVG 2015. április 25-ei száma és az eu.kormany.hu/tobbeves-penzugyi-keret-2014-2020 alapján a szerzők gyűjtése és szerkesztése,

Magyarország 2014-2020-as kohéziós kerete a korábinál 8,7 százalékkal lett kevesebb, tehát nagyjából az uniós kerethez hasonló mértékben csökkent. (Eközben viszont a magyar KAP támogatás 18,3%-kal növekedett, a közvetlen kifizetések összege pedig kerekén

egyharmaddal lett több.) A közös költségvetésbe való befizetés és az uniótól kapott támogatás egy főre jutó egyenlegét tekintve Magyarország a mostani ciklusban is az egyik legnagyobb nettó kedvezményezettnek számít, hiszen az Európai Unió 28 tagállamának rangsorában Litvánia után a második helyet foglalja el.

## STRATÉGIAI IRÁNYVÁLTÁS

A 2014-2020-as költségvetési ciklusban a korábbi három helyett két kohéziós politikai célt határoztak meg: az „európai területi együttműködést” és a „beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” elnevezésű célkitűzéseket (Európai Bizottság 2013a).

A kohéziós politika szempontjából kiemelt jelentőséggel bír a tagállamoknak juttatható kohéziós támogatások maximális nagyságának más néven felső határának (capping), csökkentése. A csökkentés a nettó befizető országok sikeres érdekérvényesítésének következménye, bár ennek magyarázatául bizonyos tagállamok gyenge abszorpciós és társfinanszírozási képességét jelölték meg. A lehívható támogatások maximuma korábban differenciált volt és a tagországok fejlettségétől függött. A legmagasabb felső határ Bulgária esetében a GNI 4%-a volt, Magyarország esetében pedig 3,52%-ot tett ki (Hetényi, Modok 2012). Az új capping a tagországok átlagában a GNI 2,35%-a, Magyarországon és a balti államokban viszont a 2,59%-a lett (Hetényi 2013). Az új szabály értelmében Magyarország 2014-2020-ban összesen 21,9 milliárd euró kohéziós támogatásra jogosult, ami 8,7%-kal kevesebb, mint az előző ciklusban.

További változást jelent a következő új régiókatégoriák bevezetése:

- kevésbé fejlett régió (korábban konvergencia régió, melynek GDP/fő mutatója az EU-28 átlagának 75%-a alatt van),
- átmeneti régió (a korábbi konvergencia régióból a statisztikai hatás vagy a saját gazdasági fejlődése miatt kikerülő „phasing out” és „phasing in” régiók összevonásából létrehozott kategória, melyek GDP/fő mutatója az EU-28 átlagának 75-90%-a között helyezkedik el),
- fejlettebb régió (korábban versenyképességi régió, melynek GDP/fő mutatója az EU-28 átlag 90%-ánál magasabb).

A fentiek szerint Magyarországon a korábbi három helyett két régiókatégoria maradt: a kevésbé fejlett és a fejlettebb régió. A kevésbé fejlettekhez a korábbi hat konvergencia régió, a fejlettebbhez pedig a Közép-Magyarországi régió tartozik. Az új régiókatégoriák szerinti besorolás a strukturális alapokból igénybe vehető források nagyságát befolyásolja. Minél fejlettebb egy régió, annál kevesebb forrásban részesülhet.

Az új pénzügyi ciklusra az Európai Parlament és Tanács bevezette az eredményekre történő összpontosítás elvét. Ennek értelmében összevonták a strukturális, a kohéziós, a mezőgazdasági és a halászati alapokat (új elnevezésük: Európai Strukturális és Beruházási Alapok – ESB) és egységes szabályozást vezettek be mind az öt alap működésére. Az intézkedéssel az alapok egyszerűbb és hatékonyabb felhasználását kívánják elősegíteni. Az eredményekre való összpontosítás további fontos eleme a fejlesztési célok teljesítésének mérése. A tagállamoknak 2018-ban és 2023-ban jelentést kell készíteniük a programjaik alakulásáról, amelyben számszerű adatokkal kell bizonyítaniuk, hogy a kohéziós forrásaikat hatékonyan használják fel (Juhász 2012). A teljesítés elmaradása esetén a Bizottság a tagállamot korrekcióra kötelezheti, súlyosabb esetben a támogatási forrásokat, sőt a kifizetéseket is felfüggesztheti.

Az új ciklusra vonatkozóan megszigorították a források felhasználását, amit az uniós támogatások kifizetésének előzetes feltételekhez kötése és a 6%-os eredményességi tartalék bevezetése szolgál. Az előzetes feltételek (kondicionalitások) makrogazdasági és tematikus jellegűek lehetnek. A makrogazdasági feltételek szerint - amennyiben egy tagállam nem tesz eleget a túlzott deficit-eljárásban vagy makrogazdasági egyensúlytalansági eljárásban megfogalmazott tanácsi ajánlásoknak -, felfüggeszthetik a strukturális forrásait (Banai, Novotny 2012). A felfüggesztés lehetősége a korábbtól eltérően nem csupán a kohéziós alapra, hanem mindegyik pénzügyi alapra vonatkozik. A rendszer automatikusan működik és csak az Európai Tanács ellentétes döntése akadályozhatja meg. A tematikus feltételeket már a programok benyújtása előtt teljesíteni kell. A 1303/2013/EU rendelet XI. mellékletében felsorolt 11 tematikus célkitűzéshez kapcsolódóan összesen 23 ilyen feltételt jelöltek meg. a feltételek többnyire az EU 2020-hoz kapcsolódó ágazati stratégiák meglétét és egyes ágazati irányelvek átültetését írják elő. (Európai Bizottság 2013a). A 6%-os eredményességi tartalék előírása lényegében azt jelenti, hogy induláskor csak a tagállamra jutó források 94 százalékára lehet tervezni. A tartalékot az egyes operatív programok prioritásaira allokkált uniós támogatás után kell képezni és csak akkor lehet felhasználni, ha a prioritás megvalósítását mérő indikátor célértékei időben teljesülnek. Eredményességi felülvizsgálatra első ízben 2019-ben kerül sor (Európai Bizottság 2013a).

A forrásfelhasználásban könnyebbéget jelent, hogy a 2014 és 2020 közötti teljes időszakban alkalmazhatóvá vált az un. n+3 pénzügyi szabály. Korábban, 2007 és 2010 között az új tagállamokra, így Magyarországra is az n+2 szabály vonatkozott, ami azt jelentette, hogy egy adott projekt unióval történő teljes elszámolásának határideje a szerződéskötéshez képest két évvel meghosszabbodott. Az új szabály értelmében viszont 2011-től kezdve a



projektekkel a támogatási szerződés aláírásától számított második helyett a harmadik év végén kell elszámolni. A meghosszabbított határidőre ki nem fizetett támogatásokat az unió semmisnek tekinti, vagy az érintett projektek teljes támogatását megvonhatja az érintett tagállamtól.

Az eddigiektől eltérően a tagállamok nem saját hatáskörben dönthetik el, hogy az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap (ESZA) és forrásait milyen arányban és milyen célokra kívánják fordítani, hanem ezeket az arányokat uniós rendeletek írják elő.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) esetében a fejlettebb régiók az ERFA keretük 80 %-ának erejéig a következő négy prioritás közül választhatnak: kutatás, fejlesztés, innováció; infokommunikációs technológiához való hozzáférés; kkv-k versenyképessége; alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaság. (Ez nem négy prioritás, hanem legalább 6. Van olyan prioritás amelyik több szóból áll, ezért pontosvesszővel lettek elválasztva). A 80%-os előíráson belül min. 20%-ot az alacsony széndioxid kibocsátású gazdaság fejlesztésére kell felhasználni. A kevésbé fejlett régiók esetében enyhébbek a megkötések, nekik a források 50 %-át kell a fenti négy cél mentén felhasználniuk, ezen belül 12% a negyedik célra fordítandó arány. Az új szabályozás előírja azt is, hogy a tagállamok az integrált városfejlesztési beruházásokra az ERFA keretük 5%-át használják fel (Európai Bizottság 2013b).

Az Európai Szociális Alapra (ESZA-ra) vonatkozó új szabály szerint a fejlettebb régióknak az operatív programok forrásaiból legalább 80%-ot a foglalkoztatás, társadalmi befogadás, oktatás, intézményfejlesztés célkitűzése mentén szükséges felhasználni. A fejletlenebb régiókban ez az arány 60% (Európai Bizottság 2013c).

A Kohéziós Alap (KA) támogatásaiban nem régiók, hanem továbbra is az uniós átlag GNI 90%-ánál alacsonyabb fejlettségű tagállamok részesülhetnek. A Kohéziós Alapból az újonnan létrehozott Európai Hálózatfinanszírozási Eszközre (Connecting Europe facility- CEF) uniós szinten 10 milliárd eurót lehatároltak az európai közlekedési infrastruktúrák kiépítésére, amit a kohéziós támogatásra jogosult tagállamok vehetnek igénybe (Európai Bizottság 2013d).

### **A kohéziós politika magyarországi adaptálása**

Az előzőekben leírtakból következik, hogy a kohéziós politika új kihívásainak és az ezeket megjelenítő követelményeknek tükröződnie kell a hazai fejlesztéspolitikában és tervekben. Magyarországon a 2014-2020-as időszak legfontosabb dokumentuma a Széchenyi 2020

elnevezésű fejlesztési terv. A terv alapjául szolgáló két legfontosabb dokumentum az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió (OFTK), valamint az EU Bizottsággal kötött partnerségi megállapodás.

Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió (OFTK 2014) egységes keretbe foglalja az ágazati és a területfejlesztési elképzeléseket, így az Európa 2020 stratégiához illeszkedő közös stratégiai keretet képezi le, annak hazai fejlesztéspolitikai megfelelőjének tekinthető. Az OFTK nemzeti fejlesztési prioritásokat is meghatároz, melyek a következők:

- a gazdasági szereplők versenyképességének javítása és nemzetközi szerepvállalásuk fokozása,
- a foglalkoztatás növelése (a gazdaságfejlesztési, a foglalkoztatási, oktatási, társadalmi felzárkózási szakpolitikák által, tekintettel a területi különbségekre),
- az energia-és erőforrás-hatékonyság növelése,
- a társadalmi felzárkózás é népesedési kihívások kezelése,
- a gazdasági növekedést segítő helyi és térségi fejlesztések megvalósítása.

A nemzeti prioritások kijelölése nem kötelező, de nem is tiltott eljárás. Jelentősége abban van, hogy sajátos hazai igényeket fogalmaz meg és ezek érvényesítésére hívja fel a figyelmet.

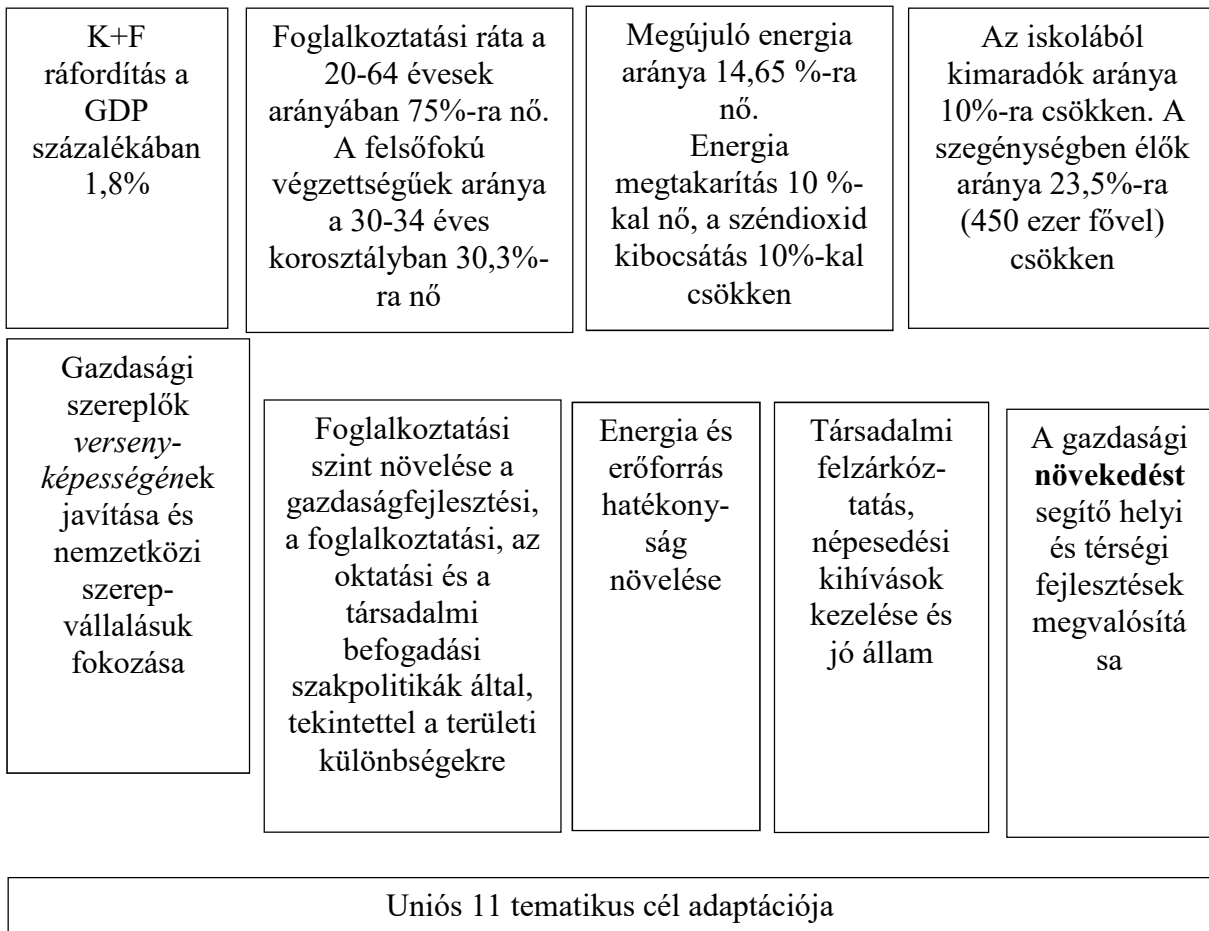
A partnerségi megállapodást (PM 2014) lényegében véve a nemzeti fejlesztési terv funkcióit látja el, és ismerteti Magyarország hozzájárulását az Európa 2020 stratégiához, valamint a belőle levezetett 11 tematikus célkitűzéshez. Bemutatja azt is, hogy az említett célok érdekében Magyarország hogyan tervezi felhasználni az uniós fejlesztési forrásait. A magyar partnerségi megállapodás egy önálló nemzeti célrendszert is tartalmaz, amely az OFTK öt középtávú prioritása köré szerveződik (PM 2013). A partnerségi megállapodás azért is fontos dokumentum, mert ennek alapján készülnek az operatív programok és a megyei területfejlesztési stratégiák. A megállapodás nem tekinthető szokványos tervdokumentumnak, mert az EU Bizottság által előírt formában és tartalommal, az általa kiadott sablon szerint készült.

### **A széchenyi 2020 fejlesztési terv**

A Széchenyi 2020, mint a választási ciklusokon átnyúló hétéves keretterv az ország fejlesztése szempontjából létfontosságú strukturális átalakításokat szolgálja. Célrendszere az Európa 2020 számszerűsített céljainak magyarországi adaptációjából, öt nemzeti fejlesztési célból és 11 uniós tematikus célkitűzésből áll (3. táblázat).

Mint látható a hazai fejlesztési terv szorosan illeszkedik az uniós célkitűzésekhez. Azoktól mindössze a nemzeti célok megjelenítésében különbözik. A nemzeti célokra is vonatkozik azonban a 11 uniós tematikus célhoz való hozzájárulási kötelezettség. Mindazonáltal az egész célrendszer alig jelenít meg saját fejlesztési elképzeléseket (például alapinfrastruktúra, egészségügy), valójában a sablonszerű, számos megkötéssel terhelt uniós tervezési rendszert tükrözi.

**1. ábra:** A Széchenyi 2020 fejlesztési terv célrendszere Uniós célok hazai célértékei



Forrás: uniós és hazai dokumentumok alapján a szerzők szerkesztése (E táblázat tartalma mintha nagyon hasonlítana az 1. táblázathoz: foglalkoztatási ráta és hasonló.) Azért, hogy a terv célrendszere egy helyen legyen az 1. táblázat egy részét (a hazai célértékeket) megismételtük. De ha zavaró az egész táblázat elhagyható. ebben az esetben a 3. táblázat következő oldali hivatkozását is törölni kellene, ill. a 4-esből 3-as táblázat lesz.

A fejlesztési terv céljait az operatív programok valósítják meg, amelyeket a Bizottság hagy jóvá. Magyarországon 2014-2020-ra tíz operatív program készült, ami a korábbi időszak tizenöt operatív programjához képest egyszerűbb programstruktúrát jelent. A kohéziós operatív programok összesen 21,439 milliárd euró uniós forrás felhasználásáról „gondoskodnak”, ami nemzeti önrésszel együtt 25,297 milliárd eurónak felel meg (4. táblázat). A gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés, mint kiemelt célok teljesítése

érdekében az operatív programok összes forrásának 60 %-át gazdaságfejlesztésre fordítják. Az előző időszakban ez az arány 35 % volt.

A Széchenyi 2020 fejlesztési terv kohéziós forrásait elsősorban a foglalkoztatásra, a hatékonyság növelésre, a kkv-k versenyképességének javítására, a közlekedés korszerűsítésére, valamint az innováció fokozására tervezik felhasználni. A célok között szerepel még a karbon-szegény gazdaságra való átállás és az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodás. A beruházások támogatni fogják az oktatási-képzési rendszerek színvonalának javítását. Kellő figyelmet kap a szegénység és a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem és még számos fontos fejlesztési téma.

### 3. táblázat: A kohéziós források allokációja operatív programok szerint

Operatív programok	Unió támogatás	Nemzeti önrész	Összesen	Megoszlás, %
	milliárd euró			
Gazdaságfejlesztési és Innovációs (GINOP)	7 734	1 079	8 813	34,8
Terület és Településfejlesztési (TOP)	3 390	581	3 971	15,7
Környezet-és Energia Hatékonysági (KEHOP)	3 217	568	3 785	15,0
Integrált Közlekedésfejlesztési (IKOP)	3 132	553	3 685	14,6
Emberi Erőforrás-fejlesztési (EFOP)	2 613	457	3 070	12,1
Közigazgatás-és Közszolgáltatás Fejlesztési (KÖFOP)	795	140	935	3,7
Versenyképes Közép-magyarország (VEKOP)	464	464	928	3,7
Rászoruló Személyeket Támogató (RSZTOP)	940	16	110	0,4
Kohéziós programok összesen	21 439	3 858	25 297	100,0

\*YEI: Youth Employment Initiative – Ifjúsági Foglalkoztatási Kezdeményezés

Forrás: Az Európai Bizottság által jóváhagyott operatív programok (PM 2014) alapján a szerzők szerkesztése

A fejlesztési terv forrásainak döntő hányadát a kormányzati szervek közvetlenül vagy pályázatok útján osztják el. A decentralizáció mértéke a mostani ciklusban jelentősen csökkent, az összes kohéziós forrás 23,3-ról 19,4 %-ra mérséklődött. A decentralizáció címzettjeivé, s egyben a területfejlesztés főszereplőivé a régiók helyett a megyék váltak. A változást a források feletti rendelkezés korábbi illegitim jellegével magyarázták, miszerint a korábbi ciklusban működő regionális fejlesztési tanácsok korporatív, tehát nem választott testületek voltak, így nem rendelkeztek kellő felhatalmazással az akkori decentralizált pályázati rendszer működtetéséhez.

A Széchenyi 2020 fejlesztési terv hasznosítja az unió által bevezetett új területi integrációs eszközöket is. Ilyen eszközök: az integrált területi beruházás (ITI 2013) és a közösségvezérelt helyi fejlesztés (OFTK 2014). Az integrált területi beruházás (Integrated Territorial Investment- ITI) térségi-és városfejlesztési programok végrehajtását szolgálja. Lehetővé teszi, hogy egy meghatározott területi egység fejlesztését célzó integrált stratégia elemeit egy vagy

több operatív program keretében finanszírozzák. Magyarország az európai területi együttműködési programok keretében (például a határon átnyúló városi térségek esetében) tervezi több országot érintő integrált területi beruházások megvalósítását. A közösségvezérelt helyi fejlesztés (Community Led Local Development – CLLD) a vidékfejlesztési LEADER programok szemléletmódján alapul, azonban lehetőséget nyújt az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapon és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapon túl az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap forrásainak integrált felhasználására is. Magyarországon az CLLD segítségével a kedvezőtlen szociális-és demográfiai problémák megoldását, a vidéki helyi gazdaság megerősítését és a klímaváltozáshoz való alkalmazkodást tervezik elősegíteni.

## KÖVETKEZTETÉSEK

A 2014-2020-as kohéziós politika részleteiben meghatározza az uniós tagállamok által kitűzhető fejlesztési célokat, így jelentősen korlátozza a tagállamok önállóságát. A stratégia hiányossága, hogy nehezíti a tagállami sajátosságok érvényesítését és nem fordít kellő hangsúlyt a fejletlenebb régiók felzárkóztatására. Hiányoznak belőle a területi célok, a meglévők pedig kevés terület-specifikus elemet tartalmaznak.

Az előző időszakhoz képest kevesebb költségvetési forrás áll rendelkezésre, így a tagállamok is kevesebbet kapnak. A kevesebb forrás csak koncentráltan, az unió által előre meghatározott fejlesztési témákra összpontosítva használható fel.

A 2014-2020-as kohéziós politika minden korábbinál nagyobb figyelmet fordít a források felhasználásának eredményességére, ezért előzetes feltételek teljesítéséhez köti az uniós támogatások igénybevételét, szigorú ellenőrzési mechanizmusokat vezet be a célok teljesítésének mérésére, és szankcionálja a céloktól való eltéréseket és a lemaradásokat.

Az uniós kohéziós politika magyarországi adaptációját a Széchenyi 2020 fejlesztési terv tartalmazza. A terv végrehajtásához 21,9 milliárd eurónyi uniós kohéziós forrás áll rendelkezésre, ami az előző ciklushoz képest 8,7 százalékkal kevesebb. A fejlesztési terv tíz operatív programja a korábbi időszakénál egyszerűbb programstruktúrát jelent. A fejlesztési források decentralizációja csökkent, és jobbára virtuális jelegűvé vált. A fejlesztés kulcsfontosságú elemei a fenntartható, magas hozzáadott értékű termelés, a foglalkoztatás bővítése és a gazdasági növekedés. A 11 uniós cél közül a legtöbb támogatást (ERFA, ESZA) a gazdaságfejlesztésre, a foglalkoztatásra, a K+F+I-re, a kkv-kra, a szegénység elleni küzdelemre és az oktatás fejlesztésére fordítják.

## SUMMARY

Globalization is a complex concept, from the many components the economy can be highlighted, as the most typical. In economics, the main feature of modern economy, the capitalist economy is the expanded reproduction, which means the constant reinvestment of the profit gained from production.

The main reason for this is the increase in demographic conditions, and the important feature of capital, that it is a self-generating, accumulated value, that allows the acquisition of surplus value for the owner.

The increase of production goes together with the increase of pollution. Here economy links ecology. There is constant interdependency between the two areas. The two concepts are inseparable. Their quantitative and qualitative changes are the most typical numerically measurable features of the process of globalization.

The modern natural and social sciences reshape our view of the world. As a proof, a new, scientific-need approach came into being which takes into consideration the interdependency between men and the environment. It synthesises the economy working with population, capital, non-renewable resources, the power of fossil fuels, and its effects changing and forming the environment.

Nowadays the rapid development of computing and information technology makes it possible to perform calculations on global and local level in connection with renewable and non-renewable resources, helping economic foreseeing and planning. Men with their economic activity commit strong biodiversity.

The phenomena characterizing the global system – population, food production, industrial production, resources – increase faster and faster. Global warming is the gradual temperature increase of the Earth's surface, measured over the course of several decades. Global warming, mainly the result of human activities that cause industrial pollution, affects our atmosphere, oceans and landmasses.

Globalisation entails social, political, technological, environmental and cultural cross-border exchange and links, which connect individuals, communities and governments, all over the world. Major environmental problems, such as air pollution, deforestation, the hole in the ozone layer and global warming, have to be solved, because they affect everyone living on earth. Saving ecosystems through the conservation of non-renewable energy sources and the preservation of natural habitats is of primary importance, as well. According to the EU budget for 2014-2020 the cohesion policy invests 325 billion euros in member states in order to be able to accomplish the aims related to growth and the creation of workplaces and deal with the challenges of climate change, energy dependency and social exclusion. The smart, sustainable and inclusive growth should be highlighted from the strategic objectives of cohesion policy and the 11 thematic objectives, the accomplishment of which is compulsory for all the member states. The template requirement of the implementation of EU goals makes it difficult to enforce national aims and their representation in development plans. Another problem is that among the goals there are no specifically regional ones. The most important regulatory changes in the new budget cycle refer to the reduction of utilizable funds, strengthening resource and thematic concentration, stricter measurement of results, and making it more difficult to access funds. The system of aims of the Széchenyi 2020 development plan is adjusted to the regulations following the value aims of Europe 2020 strategy and formulates sustainable, high added value production, expansion of employment and national aims promoting economic growth. The 8 cohesion programs including the national contribution envisage the use of 25297 billion euros, the 60 percent of which serves the goals of economic development. Priority is given to regional and municipal development, environmental and energy efficiency, traffic and human resource development. In the paper we deal with the changes and strategy of cohesion policy and the Széchenyi 2020 development plan. We evaluate the development possibilities regarding self-governments, the decentralization of funds and new regional integration tools. Hungary meets the EU requirements in the 7 year period starting in 2014, and takes one of the most advantageous net positions in the ranking of EU 28.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- ASZ (2015). Tanulmány a 2007-2013 évi költségvetési időszakban Magyarország részére juttatott közösségi támogatások összefoglaló bemutatásáról, értékeléséről. *Állami Számvevőszék*. Budapest, 2015. augusztus
- Banai P. B., Novotny G. (2012). Makrogazdasági feltételrendszer - azonos mérce? Szempontok az Európai Bizottság javaslatának értékeléséhez. *Európai Tükör*, 1., 98-107.

- Európa 2020 (2010). Az Európa 2020 stratégiai célkitűzései. [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_hu.htm) (Letöltés: 2015. november 17.)
- Európai Bizottság (2010a). Európa 2020. Az Intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. *A Bizottság közleménye*. Brüsszel, COM (2010) 2020 végleges
- Európai Bizottság (2010b). A gazdasági, társadalmi és területi kohézióról szóló ötödik jelenéssel kapcsolatos következtetések: a kohéziós politika jövője. COM (2010) 642/3. [http://regionalispolitika.kormany.hu/download/a/1a/00000/5cr\\_hu.pdf](http://regionalispolitika.kormany.hu/download/a/1a/00000/5cr_hu.pdf) (Letöltés: 2015. november 15.)
- Európai Bizottság (2013a). Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013.december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. *Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2013. december 20. 320-441.
- Európai Bizottság (2013b). Az Európai Parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. *Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2013. december 20. 289-302.
- Európai Bizottság (2013c). Az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. *Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2013. december 20. 470-486.
- Hetényi, G. (2013). A többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások eredményei magyar szempontból. *Európai Tükör*, 1., 46.
- Hetényi, G., Modok, B.(2012). A capping, mint a legfőbb magyar probléma. *Európai Tükör*, 1., 89-97.
- ITI (2013). Háttéranyag az integrált területi beruházások tervezéséhez. *Central European Service for Cross-Border Initiative* [http://www.istergranum.hu/eloterjesztesek/munkacsoport\\_logisztikai\\_ovezet/hatteranyag\\_itb.pdf](http://www.istergranum.hu/eloterjesztesek/munkacsoport_logisztikai_ovezet/hatteranyag_itb.pdf) (Letöltés: 2015. november 26.)
- Juhász, T. (2012). Kohéziós Politika – alamizsna helyett befektetés? *Európai Tükör*, 1., 59-72.
- Lisszaboni szerződés (2009). *Európai Unió Hivatalos Lapja*. 2007/C306/01
- OFTK (2014). 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról. *Magyar Közlöny*, 1. sz. 2014. január 3.
- Ódor, B., Sinka, L. (2014). Magyar Európa-politika 2010-2014: kihívások és eredmények. *Európai Tükör*, 1. 7-8.
- PM (2013). A Kormány 1114/2013. (III. 8) Korm. határozata a 2014-2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználására vonatkozó Partnerségi Megállapodás célrendszeréről. *Magyar Közlöny* 2013. 40. sz. 2013. március 8.
- PM (2014). Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020-as fejlesztési időszakra. *Miniszterelnökség*, Budapest, 2014. augusztus 15.