

A kohéziós politika új dimenziói a 2014–2020-as időszakban

Sarudi Csaba,¹ Bertalan Péter²

Abstract **New Dimensions of Cohesion Policy in the 2014–2020 Period.** 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 35 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 Europa 2020, Széchenyi 2020

Bevezetés

A kohéziós politika az agrárpolitika után az unió költségvetésének második legnagyobb tétele. Célrendszere költségvetési ciklusonként változik, és alkalmazkodik a mindenkori kihívásokhoz. A kohéziós politika 2014-es reformja a gazdasági növeke-

¹ professor emeritus, Kaposvári Egyetem Gazdaságtudományi Kar
E-mail: sarudi.csaba@ke.hu

² Kaposvári Egyetem, Pedagógiai Kar

dés és a foglalkoztatás bővítésének élénkítését, valamint a versenyképesség erősítését célozza. Emellett kiemelt figyelmet kap az éghajlatváltozás okozta káros hatásainak megelőzése és mérséklése. A kohéziós politika változásai az Európa 2020 stratégiában, a nemzeti reformprogramban, az unió ország-ajánlásában, a Területi Agendában, és a közös stratégiai keretben közzétett 11 tematikus célkitűzésben fogalmaznak meg. A változásokat a tagországokkal kötött partnerségi megállapodások öntik formába. A magyar partnerségi megállapodás az OFTK által meghatározott nemzeti fejlesztési prioritásokat is tartalmaz. A kohéziós politika hazai adaptációját a Széchenyi 2020 fejlesztési terv foglalja keretbe, amely csaknem teljes egészében az uniós célrendszer figyelembevételével készült, így csak részben tükrözi a hazai igényeket. A magyar 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, hogyan illeszkedik Európa 2020 stratégiájához és a nemzeti fejlesztési prioritásokhoz. A változások elemzése kapcsán értékeljük azokat a dokumentumokat, amelyek nagymértékben meghatározzák a 2014 és 2020 közötti időszak fejlesztési céljait és programjait, valamint foglalkozunk az operatív programok finanszírozásával és az új területi integrációs eszközökkel. Ahol indokolt, összehasonlításokat teszünk a 2007–2013-as időszak fejlesztéspolitikájával is.

I. A kohéziós politika változásai 2014–2020-ban

Az Európai Unió kohéziós politikája a 2014 és 2020 közötti időszakban számos újdonságot tartalmaz az előző tervezési időszakhoz képest. A változások kiterjednek a kohéziós politika stratégiájára, prioritásaira, valamint új tematikus célok és területi prioritások meghatározására. A fejlesztési lehetőségeket döntő mértékben a közös költségvetési keret nagysága és a tagállami támogatások felső határának csökkentése befolyásolja. Újdonság a régiókatégoriák megváltoztatása és részben új kohéziós politikai célok meghatározása is. További változást jelent a cél-és teljesítményorientáció, a forrás-és tematikus koncentráció bevezetése, valamint a feltételrendszerek nagyobb fokú alkalmazása a támogatások kifizetésekor. A jövőben hangsúlyozottabb és célirányosabb lesz a programok végrehajtásának ellenőrzése és szaporodnak a különböző kötöttségek, kötelező előírások. A továbbiakban az említett témaköröket tekintjük át.

Stratégiai irányváltás

A kohéziós politika 2014-el kezdődő új irányát a Lisszaboni Stratégiát váltó tíz évre szóló Európai Uniói stratégia, az **Európa 2020** határozza meg, amely a beruházásokat, a növekedést és foglalkoztatást állítja középpontba. A dokumentum *három* egymással összefüggő, 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 energia-gazdálkodás 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	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)

Tematikus és területi célok

Az Európa Parlament és Tanács a számszerű célokra kívül további 11 tematikus célkitűzést tartalmazó listát is elfogadott, amely kötelező jellegű valamennyi tagállam számára, ami azt jelenti, hogy ezekhez a célokhoz 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 célrendszer az uniós pénzügyi alapok által támogatható korábbi beavatkozási lista szerepét vette át, és az Európa 2020 stratégiából került levezetésre. A vázolt célok között nem szereplő tevékenységek uniós forrásokból nem támogathatók, tehát nemzeti szinten is csak az uniós célok adaptációi határozhatók meg. Ez a mechanizmus a tagállami/regionális szükségletek háttérbe szorítását jelenti, ugyanakkor elősegíti, hogy a kohéziós források valóban hozzájáruljanak az európai célok megvalósításához.

Az Európa 2020-on kívül a 2010-ben megjelent *Ötödik Kohéziós Jelentés* is foglalkozott az új hétéves időszak stratégiájával. A jelentés fő üzenete az európai hozzáadott érték növelése. Ennek érdekében az Európa 2020-al való összhang megteremtésére, tematikus koncentrációra, a teljesítmény fokozására, valamint az eredményközpontúság erősítésére hívja fel a figyelmet. A jelentés hangsúlyozza a területi kohézió és a partnerségi javítását, valamint a többszintű kormányzás fenntartásának fontosságát (Európai Bizottság 2010b).

Az új kohéziós stratégia kialakításában fontos szerepet játszott az Európa 2020 céljaira építő *Területi Agenda 2020* elnevezésű területfejlesztési és területi tervezési dokumentum is, amit a magyar uniós elnökség alatt 2011 első felében Gödöllőn fogadtak el a tagországok területi tervezésért és területfejlesztésért felelős miniszterei. A dokumentum - amellett, hogy elősegíti a területi dimenzió ágazati politikákba történő integrálását, - meghatározza az EU fejlesztésének következő időszakra irányadó területi prioritásait (TA 2020 2011).

A Területi Agenda által kijelölt *területi prioritások* a következők:

- policentrikus és kiegyensúlyozott területi fejlődés elősegítése,
- integrált fejlesztések ösztönzése a városokban,
- határokon átnyúló és transznacionális régiók területi integrációjának elősegítése,
- a régiók helyi gazdaságokra épülő versenyképességének növelése,
- területi összeköttetések javítása, régiók ökológiai, táji-és kulturális értékeinek kezelése.

A 2014–2020-as költségvetési ciklusban a korábbi *három helyett két kohéziós politikai célt* határoztak meg: az „*európai területi együttműködés*” célkitűzés változatlan formában fennmaradt, ám az első két célt (konvergencia és versenyképesség) „*beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe*” néven összevonták, de továbbra is különbséget tesznek a fejlettebb és a kevésbé fejlett régiók között (Európai Bizottság 2013a).

Közös költségvetési keret

Mielőtt rátérnénk a kohéziós politika legfontosabb változásainak értékelésére, szükséges az uniós költségvetés egészét érintő néhány kérdés megvilágítása. Közismert, hogy a kohéziós politika finanszírozása a *közös költségvetésből* történik, melynek elfogadá-

sához a tagállamok teljes egyetértése szükséges. A költségvetés meghatározásában eltérnek egymástól a költségvetési kiadások csökkentéséért küzdő nettó befizetők és a minél magasabb fejlesztési támogatásokat követelő ún. nettó kedvezményezett tagállamok érdekei. Az egyetértés követelménye miatt a két ország-csoport érdekeit össze kell hangolni, ami gyakran csak kemény alkuk révén biztosítható.

A költségvetés több évre (jelen esetben hét évre) szól és keret jellegű. Innen származik az elnevezése is: többéves pénzügyi keret (angol rövidítése MFF – *Multiannual Financial Framework*). A keretjelleg azt jelenti, hogy a költségvetés maximális összegeket (felső korlátokat) 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.

A költségvetés előkészítésében a fő szerepet az Európai Bizottság játssza, a jóváhagyás az Európai Tanács és az Európai Parlament feladata. A Parlament szerepét a Lisszaboni szerződés (2009) által bevezetett jogalkotási eljárás növelte meg, amikor az Európai Tanáccsal közös, együttdöntési jogot biztosított a számára az MFF elfogadásakor.

A 2014–20-as költségvetés kidolgozásakor számos vitás kérdésben kellett közös nevezőre jutni. Ilyenek voltak: a hatékonyság és felzárkózás egyidejű érvényesítése, a regionális politika eredményességének alacsony volta, a célok nem megfelelő kijelölése, a teljesítménymérés gyengesége, a kutatás, fejlesztés és innováció elhanyagolása, valamint az ellenőrzés hiányosságai. Az említett témák már szinte „örökzöldnek” tekinthetők, jöhetnek a tagállamok tudják, hogy a költségvetési döntésekben a nagyobb terhet viselő nettó befizető országok (Svédország, Németország, Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország, Ausztria, Hollandia) érdekei a meghatározóak. Ezek az országok minél kisebb költségvetési kiadásokat és minél kevesebb kohéziós forrást szeretnének, míg a kedvezményezettek érdekeltsége ennek éppen a fordítottja. Az előkészítés fázisában mindegyik témában sikerült egyezsége jutni, jól lehet korántsem oldották meg az összes problémát. A jövőben is számolni lehet a nemzeti tervezés túlzott kötöttségeivel, az elmaradott régiók lassú fejlődésével, és a bürokratikus működés hiányosságaival.

A költségvetés főbb számai

Az Európai Parlament és Tanács 2013 decemberében hagyta jóvá a 2014–2020-as költségvetési keretet. A 2014–20-as időszak *költségvetési befizetésének* szintjét az összesített uniós nemzeti jövedelem (GNI) 0,98%-ában állapították meg, szemben az előző időszak 1,045%-ával. Magyarország számára ez azt jelenti, hogy a 2007–2013-as időszak 9,3 milliója helyett a 2014-el kezdődő új hétéves periódusban 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 (és 908,4 milliárd euró kifizetést) irányoz elő (2. táblázat). Mindkét összeg 1,6 %-kal kevesebb az előző időszakénál. A csökkenés valamennyi uniós politikát érinti, így a kohéziós támogatásokra is vonatkozik.

Magyarországi 2014–2020-as kohéziós kerete 8,7 százalékkal lett kevesebb az előző periódusénál, tehát nagyjából az uniós kerethez hasonló mértékben csökkent. (Eközben 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, így.

2. táblázat: Az EU agrár- és kohéziós költségvetési kerete (2011. évi áron)

Megnevezés	2007- 2013	2014- 2020	2007- 2013	2014- 2020	Változás százalék
	milliárd euró		milliárd forint*		
A költségvetés főösszege	976	960			-1,6
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	10 417	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,

A támogatások felső határa

A kohéziós politika szempontjából kiemelt jelentőséggel bír a tagállamoknak juttatható költségvetési források maximális nagyságának (capping) meghatározása, jelen esetben csökkentése. Ezt az összeget az adott ország GNI-ének százalékában írják elő és 2000 óta alkalmazzák. Az igénybe vehető uniós támogatások felső határának csökkentése a nettó befizető országok sikeres érdekérvényesítésére vezethető vissza, bár ennek magyarázatául bizonyos tagállamok gyenge abszorpciós és társfinanszírozási képességét jelölték meg. A lehívható támogatások felső határa korábban differenciált volt, nagysága az adott tagország 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). Magyarország tehát 2014-2020-ban a GNI-jének 2,59%-át, összesen 21,9 milliárd euró támogatást jogosult igénybe venni az uniós költségvetéséből.

Új régiókatégoriák

A 2014-20-as periódusban egy új régiókatégoriát vezettek be, kettőnek a nevét pedig megváltoztatták.

- A konvergencia régió új neve *kevésbé fejlett régió* lett (ennek GDP/fő mutatója az EU-28 átlagának 75%-a alatt van).
- A konvergencia régióból a statisztikai hatás vagy a saját gazdasági fejlődése miatt kikerülő „phasing out” és „phasing in” régiókat összevonták és helyettük *átmeneti régió* néven újat vezettek be (ezek GDP/fő mutatója az EU-28 átlagának 75-90%-a között helyezkedik el).
- A korábbi versenyképességi régiót *fejlettebb régióvá* nevezték át. Azok a régiók tartoznak ide, amelyek GDP/fő mutatója az EU-28 átlag 90%-ánál magasabb.

Magyarországon a változások után két régiókat 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 régiókat szerinti besorolás a strukturális alapokból igénybe vehető források mértékét befolyásolja. Minél fejlettebb egy régió, annál kevesebb forrásban részesülhet.

Eredményekre történő összpontosítás

Az Európai Parlament és Tanács az új pénzügyi ciklusra vonatkozóan meghirdette az *eredményekre történő összpontosítást*, az erőteljesebb eredményorientációt. Az új célkitűzés részeként összevonták a strukturális, kohéziós, mezőgazdasági és halászati alapokat (új elnevezésük: Európai Strukturális és Beruházási Alapok – ESB) és *egységes szabályozást vezettek be mind az öt alap működésére*. Ez az intézkedés az alapok szabályozásának egyszerűsítését és harmonizálását szolgálja. Az eredményekre való összpontosítás további fontos eleme a *célok teljesítésének mérése*. A tagállamoknak 2018-ban és (az n+3 szabály szerint) 2023-ban jelentést kell készíteniük a programjaik alakulásáról, amelyben számszerű adatokkal kell bizonyítaniuk, hogy a kohéziós forrásait hatékonyan használják fel (Juhász 2012). Ennek mérése a különböző operatív programok prioritásaihoz rendelt indikátorok segítségével történik. Az indikátorokat - az uniós szintű aggregálás érdekében - a Bizottság adja meg, s a tagállamoknak ezeket a közös mutatókat kell alkalmazniuk. A Bizottság az előzőekben említett jelentés alapján a tagállamot korrekcióra kötelezheti, súlyosabb esetben a támogatási forrásokat, sőt a kifizetéseket is felfüggesztheti.

A forrásfelhasználás nehezítése

A forrásfelhasználás szigorítását szolgálja az *uniós támogatások kifizetésének előzetes feltételekhez kötése*, amelyek be nem tartása a források folyósításának felfüggesztésével jár. Az előzetes feltételek (kondicionalitások) makrogazdasági és tematikus jellegűek. A *makrogazdasági feltételek* szerint amennyiben egy tagállam nem teljesíti az elvárt makroszintű mutatókat, vagyis 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 korábbitól eltérően nem csupán a kohéziós alapra, hanem mindegyik pénzügyi alapra érvényes. A rendszer automatikusan működik és csak az Európai Tanács ellenlétes döntése akadályozhatja meg. A *tematikus feltételek* az ún. ex-ante kondicionalitások. Az ex-ante 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. Ezek többnyire az EU 2020-hoz kapcsolódó ágazati stratégiák meglétét és egyes ágazati irányelvek átültetését stb. írják

elő. A feltételekhez kapcsolódóan 3-4 konkrét elvárás is megfogalmaztak arra vonatkozóan, hogy minek kell ezek tekintetében megfelelni (pl. SWOT analízisen alapul, megfelelő monitoring rendszer kapcsolódik hozzá stb.). Ezen kívül 7 általános érvényű feltételt is megszabtak, amelyeket bármely tématerület választása esetén teljesíteni kell (Európai Bizottság 2013a).

Nehezíti a pénzfelhasználást a *6%-os eredményességi tartalék kötelező képzésének* előírása. A tartalékot az egyes operatív programok prioritásaira allokált uniós támogatás után kell képezni. A tartalék nem kerül be a nagy közös kasszába, hanem minden tagállam a maga számára teszi félre. Csak akkor lehet felhasználni, ha a prioritás számára előírt indikátor célértékei időben teljesülnek. Ellenkező esetben a tartalék a programon belüli más prioritásokhoz csoportosítható át. Eredményességi felülvizsgálatra 2019-ben kerül sor (Európai Bizottság 2013a). Ez lényegében azt jelenti, hogy induláskor csak a tagállamra jutó források 94 százalékára lehet tervezni.

A forrásfelhasználásban könnyebbé vált, 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.

Társfinanszírozási arányok

A Bizottság az operatív programok elfogadásakor határozza meg a társfinanszírozási arányokat, amelyek a teljes elszámolható kiadásokra, vagy közkiadásokra vonatkoznak. Az arányok célkitűzésenként és régiókatériként kerülnek rögzítésre (1303/2013/EU/396/120 cikk/3. bek.).

A „beruházás a növekedésbe és a foglalkoztatásba” célkitűzés operatív programjainál a társfinanszírozási ráták az alábbiak:

- 85% a Kohéziós Alap esetében,
- 85% a kevésbé fejlett régiókban,
- 60% az átmeneti régiókban,
- 50% a fejlettebb régiókban.

Az „európai területi együttműködés” célkitűzéshez tartozó operatív programoknál a társfinanszírozási ráta mindegyik régiókatérikánál 85%-ot tesz ki.

Mint látható, a társfinanszírozási hozzájárulás a régiók fejlettségi szintjétől függően változik, amit – a kohéziós támogatások összegének maximalizálásához hasonlóan – az alacsony abszorpciós képességgel magyaráz a Bizottság. Magyarországnak a hét közül hat elmaradottnak (kevésbé fejlettnek) számító régióban sikerült megőrizni a 85 százalékos társfinanszírozási arányt, ugyanakkor a Közép-magyarországi régióban viszont, mivel fejlettebb régióknak számít (az átlagos uniós fejlettség 107 %-án áll) - ez az arány 85-ről 50 százalékra csökkent (PM 2013). A KMR-ben tehát az 50% uniós támogatás mellé a másik 50%-ot a magyar költségvetésnek kell biztosítania. A régióban további problémát jelent az uniós források nagymértékű (hózzávetőlegesen 50%-os) csökkentése, ami elsősorban Pest megyét érinteni hátrányosan. Emellett látni kell azt is, hogy a KMR-ben valósulnak meg az olyan projektek, amelyek az egész orszá-

got érintik, de a projekt helye Budapest. Nem véletlen, hogy napirendre került és a régióhatárok módosítása, amit Brüsszelnek kell jóváhagynia.

Finanszírozási megkötések

Az eddigiektől eltérően a tagállamok nem saját hatáskörben dönthetik el, hogy az Európai Szociális Alap (ESZA) és az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) forrásainak mekkora hányadát milyen célokra kívánják fordítani, hanem – a tematikus koncentráció jegyében - az arányokat uniós rendeletek írják elő. Az új szabályok Magyarországon a fejlettebb (KMR) és a kevésbé fejlett (a hat ún. ex konvergencia) régiókat egyaránt érintik.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) célja az Európai unió gazdasági, területi és társadalmi kohéziójának erősítése. A fejlettebb régiók számára több tematikus megkötés érvényes. Az ERFA keretük 80 %-ának erejéig a következő négy prioritás közül kell választaniuk: az kutatás, fejlesztés, innováció; infokommunikációs technológiához való hozzáférés; kkv-k versenyképessége; alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaság. A 80%-os előíráson belül min. 20%-ot az alacsony széndioxid kibocsátású gazdaság érdekében kell felhasználni. A kevésbé fejlett régiók esetében gyengébbek a megkötések, nekik a forrásaik 50 %-át kell a fenti négy cél mentén felhasználniuk, ezen belül 12% a negyedik célra fordítandó arány. Az új szabályozás lehatárolást ír elő az integrált városfejlesztési beruházások számára is az ERFA források 5%-ában (Európai Bizottság 2013b).

Az Európai Szociális Alap (ESZA) speciális célterülete a humán beruházások, kiemelt céljai között szerepel a foglalkoztatási helyzet javítása, a jobb oktatás, valamint a szegénység elleni fellépés. A fejlettebb régiókban az operatív programok forrásainak legalább 80%-át 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. Az alap beruházási területei a TEN-T közlekedési hálózatok, valamint a környezet. Közlekedés terén a TEN-T mellett további beruházási területet jelentenek az alacsony szénkibocsátású közlekedési rendszerek és a városi közlekedés. A környezet területén az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást és a kockázat megelőzést, a vízügyi és hulladékgazdálkodást, valamint a városi környezet fejlesztését célzó beruházások a legfontosabbak. A beruházási területek között szerepelhet az energia is. A Kohéziós Alapból az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (Connecting Europe facility- CEF) keretében 10 milliárd eurót lehatároltak az európai közlekedési infrastruktúrák kiépítésére, amit a kohéziós támogatásra jogosult tagállamok vehetnek igénybe (Európai Bizottság 2013d).

II. A kohéziós politika hazai adaptálása

Az előzőekben leírtakból következik, hogy a kohéziós politika új kihívások által generált változásainak és az ezeket megjelenítő követelményeknek tükröződniük kell a hazai fejlesztéspolitikában és tervekben. A továbbiakban a hazai fejlesztési tervek és dokumentumok uniós céloknak és követelményeknek való megfelelését vizsgáljuk. Magyarországon a 2014-2020-as időszak legfontosabb dokumentuma a Széchenyi

2020 elnevezésű fejlesztési terv, ezért először e terv kidolgozásához figyelembe vett fontosabb hazai és uniós dokumentumokat tekintjük át.

A Széchenyi terv megalapozása

A Széchenyi 2020 fejlesztési terv kidolgozásához több hazai és uniós dokumentum előírásait és követelményeit kellett figyelembe venni. A továbbiakban ezek közül néhány fontosabb dokumentumot veszünk szemügyre.

Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció

Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepciót (OFTK 2014) az Országgyűlés 2014-ben hagyta jóvá. A dokumentum *célja* az ágazati és területi tervek, valamint a hazai és uniós fejlesztéspolitikák összehangolása. Az OFTK *funkciója* a fejlesztéspolitika jövőképe, hosszú-távú (2030-ig szóló) céljainak, középtávú prioritásainak, fejlesztési tématerületeinek és a végrehajtás eszközeinek a kijelölése az ország minden ágazata, térsége és szférája számára. A célok és prioritások a hazai és az uniós forrásokból megvalósuló fejlesztésekre egyaránt vonatkoznak. A koncepció funkciója az is, hogy orientálja az ágazati és területi tervezést annak érdekében, hogy azok célrendszerét az országgal azonos irányba terelje. A korábbi időszakban külön önálló fejlesztési (OFK) és külön területfejlesztési koncepció (OTK) készült. Az új dokumentum *újszerűsége*, hogy 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 (1. ábra)

Az OFTK *nemzeti fejlesztési prioritásokat* is meghatároz, amelyek az EU által kötelezően előírt 11 tematikus célkitűzéssel azonos rangú célokat jelölnek meg. Ezek 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.

Közös Stratégiai Keret

A Közös Stratégiai Keret (KSK) az Európai Parlament és Tanács 1303/2013/EU rendeletének I. sz. mellékletében található (Európai Bizottság 2013a). A KSK meghatározza a 2014-2020-as időszak kohéziós politikáját, és rögzíti azt a 11 tematikus célkitűzést, amelyek stratégiai iránymutatásul szolgálnak a 2014-2020 közötti tagállami fejlesztési célok meghatározásához. Emellett kötelező keretszabályokat ír elő a partnerségi szerződések és operatív programok kidolgozásához, továbbá irányelveket és intézkedéseket fogalmaz meg az ESB alapok és uniós szakpolitikák koordinációjára vonatkozóan. Végül rögzíti azokat a mechanizmusokat és horizontális elveket, ame-

lyek biztosítják az ESB alapok hozzájárulását az uniós intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési stratégiához.

Partnerségi Megállapodás

A partnerségi megállapodást az előző időszakban Nemzeti Stratégiai Referencia Keretnek hívták. Az EU Bizottság és a Magyar Kormány Partnerségi Megállapodása (PM 2014) a 2014-2020-as időszak legfontosabb tervezési dokumentuma, amely azonosítja Magyarország kihívásait és kitűzi fejlesztési prioritásait. A megállapodás ismerteti *Magyarország hozzájárulását* az Európai Unió Európa 2020-as stratégiájához, valamint a belőle levezetett 11 tematikus célkitűzéshez. Ezért integrálja a Nemzeti Reformprogramot és az Európai Tanács ország-specifikus ajánlásait. Részletesen bemutatja azt is, hogy az említett célok érdekében Magyarország hogyan tervezi felhasználni az uniós fejlesztési forrásait.

A magyar PM sajátossága, hogy egy *önálló nemzeti célrendszert* is rögzít, amely az OFTK öt középtávú prioritása köré szerveződik (PM 2013). A dokumentum a nemzeti célok és uniós támogatási alapok szerinti bontásban is részletezi a tematikus célkitűzésekhez való hozzájárulást és az uniós célokkal való összhangot. 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 partnerségi megállapodás főbb tartalmi elemei a következők:

- helyzetértékelés és az elért eredmények bemutatása tematikus célonként,
- az uniós források allokációja az uniós alapokra, a tematikus célkitűzésekre, operatív programokra, valamint az éghajlat-változási célokra,
- az európai horizontális elvek (partnerség, nemek közötti egyenlőség, diszkrimináció tilalma, fenntarthatóság) és szakpolitikák érvényesülése,
- az integrált programokban (közösségvezérelt helyi fejlesztések [CLLD], integrált területi beruházások) való magyar részvétel,
- a végrehajtást biztosító intézkedések (koordináció, intézményrendszer, eljárásrend).

A Partnerségi Megállapodás lényegében véve a nemzeti fejlesztési terv funkcióit látja el, ily módon megalapozza a Széchenyi 2020 céljait és programjait.

A Széchenyi 2020 fejlesztési terv céljai és programjai

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

Mint látható a hazai célrendszer 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 alpinfrastruktúra, egészségügy), valójában a sablonszerű, számos megkötéssel terhelt uniós tervezési rendszert tükrözi.

3. táblázat: A Széchenyi 2020 fejlesztési terv célrendszere

Uniói célok hazai célértékei

K+F ráfordítás a GDP százalékában 1,8%	Foglalkoztatási ráta a 20-64 évesek arányában 75%-ra nő. A felsőfokú végzettségük aránya a 30-34 éves korosztályban 30,3%-ra nő	Megújuló energia aránya 14,65 %-ra nő. Energia megtakarítás 10 %-kal nő, a széndioxid kibocsátás 10%-kal csökken	Az iskolából kimaradók aránya 10%-ra csökken. A szegénységben élők aránya
--	---	--	---

Átfogó cél

Fenntartható, magas hozzáadott értékű termelésre és foglalkoztatás bővülésére épülő gazdasági növekedés

Nemzeti fejlesztési célok

Gazdasági szereplők versenyképességének javítása és nemzetközi szerepvállalásuk fokozása	<i>Foglalkoztatási szint</i> növelése a gazdaságfejlesztési, a foglalkoztatási, az oktatási és a társadalmi befogadási szakpolitikák által, tekintettel a területi különbségekre	<i>Energia és erőforrás hatékonyság</i> növelése	Társadalmi felzárkóztatás, népesedési kihívások kezelése és jó állam	A gazdasági növekedést segítő helyi és térségi fejlesztések megvalósítása
--	--	--	--	--

Uniói 11 tematikus cél adaptációja

Forrás: a szerzők szerkesztése

Operatív programok

A fejlesztési terv céljait az operatív programok valósítják meg, amelyeket a Bizottság hagy jóvá. A programok rugalmasak és a beruházások fő vonalait, a főbb szakterületek közötti forrásmegosztást hét évre rögzítik. A programok prioritásokból és az azokat végrehajtó intézkedésekből állnak. Tartalmazzák még a pénzügyi tervet, a végrehajtás intézményeit, az ellenőrzésre vonatkozó indikátorokat és egyéb fontos információkat. Magyarországon tíz operatív program készült, ami a korábbi időszak tizenöt operatív programjához képest egyszerűbb programstruktúrát jelent. A 10 programból 8 ágazati, 2 pedig területi jellegű. Míg az ágazati programok az egész ország területére érvényesek, addig a területiek (VEKOP, TOP) a Közép-Magyarországra és a megyékre vonatkoznak.

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 - a kormány tervei szerint - az operatív programok összes forrásának 60 %-át gazdaságfejlesztésre fordítják. Az előző időszakban ez az arány 35 % volt.

4. táblázat: A kohéziós források allokációja operatív programok szerint

Operatív programok	Támogatási alapok	Uniós támogatás	Nemzeti önrész	Összesen	Megoszlás, %
		milliárd euró			
Gazdaságfejlesztési és Innovációs (GINOP)	ERFA ESZA, YEI*	7 734	1 079	8 813	34,8
Terület és Településfejlesztési (TOP)	ERFA, ESZA	3 390	581	3 971	15,7
Környezet-és Energia Hatékonysági (KEHOP)	ERFA, KA	3 217	568	3 785	15,0
Integrált Közlekedésfejlesztési (IKOP)	ERFA, KA	3 132	553	3 685	14,6
Emberi Erőforrásfejlesztési (EFOP)	ERFA, ESZA	2 613	457	3 070	12,1
Közigazgatás-és Közszolgáltatás Fejlesztési (KÖFOP)	ERFA, KA	795	140	935	3,7
Versenyképes Középmagyarország (VEKOP)	ERFA, ESZA	464	464	928	3,7
Rászoruló Személyeket Támogató (RSZTOP)	ESZA	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

2014-től megváltozott a *kohéziós források területi decentralizációja*. Az előző hét évben a területi operatív programok forrásait teljes egészében regionális szintre decentralizálták, (ennek összege az összes kohéziós forrás 23,3 %-át, az ERFA 50%-át jelentette) ebből finanszírozták a regionális operatív programokat, az ún. rop-okat. Az előző időszak 15 operatív programjából 7 volt területi jellegű. Ezeket a régiók dolgozták ki és ők intézték a programok végrehajtásával kapcsolatos teendőket, beleértve a regionális pályázati rendszer működtetését is.

A *decentralizáció mértéke* a mostani ciklusban jelentősen csökkent. Bár most is a területi programok (TOP, VEKOP) forrásaira vonatkozik, azonban az azokra allokált összeg az összes kohéziós forrás 23,3-ról 19,4 %-ra módosult. 2014-től 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 regionális fejlesztési tanácsok korporatív, tehát nem választott testületek voltak, így nem rendelkeztek kellő felhatalmazással az akkori decentralizált pályázati rendszer működtetéséhez.

A jelenleg érvényes szabályozás szerint a megyei és megyei jogú városi önkormányzatok a fejlesztési stratégiáikat a kormány által előre meghatározott források figyelembevételével dolgozták ki. A megyei stratégiák rövidített változatai az OFTK-ba is bekerültek. Az önkormányzatok számára decentralizált források nem szerepelnek a partnerségi megállapodásban, „beolvadtak” a területi operatív programba. Ennek

alapján feltételezhető, hogy a decentralizációban érintett önkormányzatok is a területi operatív programból jutnak majd fejlesztési forrásokhoz és – a többi területi szereplőhöz hasonlóan - az ágazati operatív programok forrásaira is pályázhatnak.

A Széchenyi 2020 fejlesztési terv a partnerségi megállapodás szerinti forrásait elsősorban a foglalkoztatásra, a hatékonyság növelésre, a kkv-k versenyképességének javítására, a közlekedés korszerűsítésére, valamint az innovációs tevékenység fokozására tervezi 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 (5. táblázat).

5. táblázat: Uniós támogatások allokációja tematikus célkitűzésenként

Tematikus célkitűzések	ERFA	ESZA	KA	EMVA	ETHA	Össz.
(1) A kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció erősítése	19,9	0	0	2,5	0	8,9
(2) Az információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférés, azok használatának és minőségének javítása	6,4	0	0	0	0	2,7
(3) A kkv-k, a mezőgazdasági (az EMVA keretében), a halászati és akvakultúra-ágazat (az ETHA keretében) versenyképességének javítása	19,3	0	0	24,7	51,8	11,8
(4) Az alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban	13,3	0	14,0	15,4	12,8	11,2
(5) Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázat-megelőzés és-kezelés előmozdítása ^{23,228,1}	0	0	14,7	3,7	0	4,1
(6) A környezetvédelem és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása	9,4	0	23,2	28,1	32,6	13,6
(7) A fenntartható közlekedés előmozdítása és a szűk keresztmetszetek megszüntetése a főbb hálózati infrastruktúrákban	5,9	7	44,8	0	0	13,3
(8) A fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás támogatása	13,9	36,6	0	8,4	1,9	14,1
(9) A társadalmi együttműködés erősítése és a szegénység, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem	8,0	22,4	0	13,2	0	9,5

(10) Az oktatásba és a képzésbe, többek között a szakképzésbe történő beruházás a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében	3,9	26,5	0	1,6	0	6,9
(11) A hatóságok és az érdekelt felek intézményi kapacitásának javítása és a hatékony közigazgatáshoz történő hozzájárulás	0	14,5	0	0	0	2,7
Technikai segítségnyújtás	0	0	3,2	2,4	0,9	1,1
Összes (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Összes (milliárd euró)	10,76	4,71	6,02	3,45	0,039	25,00

Forrás: PM 2014 szerinti adatok alapján a szerzők számítása.

Integrált programok támogatása

Valamely területi egység integrált fejlesztési programjának megvalósulásának elősegítése érdekében új területi integrációs eszközöket is bevezettek. Az eszközöknek két típusa különböztethető meg: az egyik az integrált területi beruházás (ITI 2013), a másik a közösségvezérelt helyi fejlesztés (OFTK 2014).

Integrált területi beruházás

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 prioritási tengelyének keretében finanszírozzák (pl. az ipari parki beruházások elkészülnek, de az oda vezető bekötőútra nem sikerül pályázni). A megfelelő operatív programnak tartalmaznia kell a tervezett ITI-eket és meg kell állapítani, hogy mekkora összegű forrást terveznek a program egyes prioritásaiból az ITI számára juttatni.

Az ITI alkalmazásának fontos lépései magának az integrált beruházási programnak a kidolgozása, a megvalósítás költségeinek, pénzügyi tervének és projektleírásának az elkészítése, majd az ITI beillesztése az operatív programba. Végül a résztvevő partnerek megvalósítási szerződést kötnek a beruházás végrehajtásáról.

Magyarország nem tervezi az integrált területi beruházások eszközeinek alkalmazását, ugyanakkor a határ menti megyék - az európai területi együttműködési programok keretében - megállapodhatnak több országot is érintő integrált területi beruházásokban (például a határon átnyúló városi térségek esetében).

Közösségvezérelt helyi fejlesztés

A közösségvezérelt helyi fejlesztés (Community Led Local Development – CLLD) eszköz és módszertan egyben, melynek alkalmazása megegyezik az előző fejezetben leírtakkal. A 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. A szóban forgó

fejlesztési eszköz emellett segítséget nyújthat a helyi közösségek, szervezetek mozgósításához és bevonásához annak érdekében, hogy ők is részt vegyenek az adott térség területi célkitűzéseinek teljesítésében.

A hazai TOP és VEKOP programokon belül az CLLD külön prioritásként szerepel. Az CLLD módszer segítségével a kedvezőtlen szociális-és demográfiai problémák megoldását, a vidéki helyi gazdaság megerősítését, a fenntarthatóságot és a klímaváltozáshoz való alkalmazkodást tervezik elősegíteni.

Összefoglalás

Vizsgálatunk célja a 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó uniós kohéziós politika értékelése volt. Áttekintettük az adott időszakban hatással bíró gazdasági, társadalmi, környezeti és területi kihívásokat, a kohéziós politikában bekövetkezett legfontosabb változásokat, valamint elemeztük a Széchenyi 2020-as fejlesztési terv céljait és programjait. Megállapítottuk, hogy a 2014-2020-as kohéziós politikában kiemelt szerepet kap az Európa 2020 stratégia, amely alapvetően meghatározza az egyes tagállamok által kitűzhető fejlesztési célokat. A tagállami tervekben a stratégiai célokon kívül a közösségi támogatási keretben közzétett 11 tematikus célkitűzést is szerepeltetni kell. A megváltozott rendszerre jellemző a tematikus koncentráció, ami szerint a források döntő hányada csak a stratégiában foglalt célokra használható fel. Fontos követelmény továbbá a projektvégrehajtás eredményessége, a teljesítmények mérhetőségének biztosítása és a programok indításához szükséges előfeltételek teljesítése. 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 elemzés kimutatta, hogy a jövőben kevesebb beruházási prioritás fogja jellemezni a kohéziós politikát, a forrásokat elsősorban a növekedés kulcsfontosságú elemeire fordítják. További változást jelent, hogy az előző időszakhoz képest kevesebb költségvetési pénz áll rendelkezésre és csökken a tagállamok által igénybe vehető támogatások maximális összege. Újdonság az is, hogy eredményességi tartalékot vezetnek be, amely csak meghatározott indikátor célértékek teljesítése esetén vehető igénybe. Maximalizálják továbbá a társfinanszírozási rátákat, ami a fejlettebb régiókategóriákra (Közép-Magyarország) nézve hátrányos következményekkel jár. Végezetül finanszírozási megkötéseket vezetnek be, amelyek kötelező előírásokat jelentenek a források felhasználásának mikéntjére vonatkozóan.

A magyarországi helyzetet vizsgálva megállapítottuk, hogy az uniós kohéziós politika adaptációját a Széchenyi 2020 fejlesztési terv tartalmazza, amely az előírásoktól eltérően nemzeti fejlesztési célokat is tartalmaz, ám ezeknek is az Európa 2020 stratégia megvalósítását kell szolgálniuk. A terv végrehajtásához 21,9 milliárd eurónyi uniós kohéziós forrás áll rendelkezésre, ami az előző ciklushoz képest 8,7 százalékkal kevesebb. Tagállami összehasonlításban azonban kedvezőbb a helyzet, mert a nettó támogatás egy főre jutó összegét tekintve Magyarország a 28 tagállam rangsorában a második helyet foglalja el. A Széchenyi 2020 fejlesztési terv tíz operatív programja a korábbi időszak 15 programjához képest egyszerűbb programstruktúrát jelent. Ezekhez kapcsolódnak az új területi integrációs eszközök, amelyek több támogatási alap és több operatív program egyidejű igénybevételével valósíthatók meg. A fejlesztési források decentralizációja a területi programokra terjed ki, a decentralizáció azonban virtuális jelegű. A fejlesztés kulcsfontosságú elemei a fenntartható, magas hozzáadott

értékű termelés, a foglalkoztatás bővítése és a gazdasági növekedés. Kiemelt szerepet kapnak a tervben a terület-és településfejlesztés, a környezet-és energiahatékonyság, valamint a közlekedés és a humán erőforrás fejlesztése. A 11 uniós cél közül a legtöbb strukturális támogatást (ERFA, ESZA) a foglalkoztatásra, a K+F+I-re, a kkv-kra, a szegénység elleni küzdelemre és az oktatás fejlesztésére fordítják.

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 (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 jelentéssel kapcsolatos következtetések: a kohéziós politika jövője. COM (2010) 642/3. http://regionálispolitika.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.
- Európai Bizottság (2013d): Az Európai Parlament és Tanács 1300/2013/EU rendelete (2013. december 17) a Kohéziós Alapról, és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. *Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2013. december 20. 281-288.
- 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/eloterjeszesek/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
- Magyarország Kormánya (2015): Magyarország 2015. évi reform programja. *Magyarország Kormánya* http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_hungary_hu.pdf (Letöltés: 2015. november 17.)
- 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.
- TA 2020 (2011): Az Európai Unió Területi Agendája 2020. Egy sokszínű régiókból álló befogadó, intelligens és fenntartható Európa felé. *a területi tervezésért, és területfejlesztésért felelős miniszterek 2011. május 19.-én Gödöllőn tartott informális ülésén született megállapodás.* <http://www.terport.hu/europai-unio/teruletpolitikai-dokumentumok/territorial-agenda-for-the-european-union-towards-a-more> (Letöltés: 2015. november 17.)
- 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.