



---

**MTA Law Working Papers  
2014/30**

**A regionális politika helyzete és  
perspektívái**

*Orbán Endre*

---

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences**

**Budapest**

**ISSN 2064-4515**

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

**Orbán Endre\***  
**A regionális politika helyzete és perspektívái<sup>1</sup>**

Tartalom:

1. Bevezető.....	1
2. A regionális politika áttekintése.....	3
3. Régiók és kohézió .....	5
4. Költségvetési perspektívák .....	9
5. Potenciális bővítési perspektívák.....	14
6. Záró megjegyzések .....	19

*„Átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze. Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik.”<sup>2</sup>*

**1. Bevezető**

Az Egységes Európai Okmány óta az Európai Unió egyik kiemelt célkitűzése a gazdasági és szociális kohézió, a regionális konvergencia elősegítése. Ennek több oka említhető, többek között integrációs indíttatású, illetve közgazdaságtani megfontoltságú. Előbbit az ún. bővítés és/vagy mélyítés (*widening versus deepening*) vitája kontextualizálja,<sup>3</sup> melyből utóbbi elem nagymértékben függ az Unió felzárkóztató képességétől. A regionális politika ugyanis az Unió két fő támogatási politikájának egyike, melynek megfelelően az Unió költségvetésbeli részaránya is tükrözi fontosságát.<sup>4</sup>

Egy másik lényeges szempont azon új közgazdasági irányzatok sorába illeszkedik, melyek rendre megkérdőjelezték a neoklasszikus közgazdaságtan teoretikus formalizmusát.<sup>5</sup>

---

\*Ph.D. hallgató, PPKE-JÁK. E.h. European Master of Law and Economics, Hamburg Universitát, illetve Indira Gandhi Institute of Development Research, Mumbai. Felelős szerkesztő, Ars Boni.

<sup>1</sup> Jelen írás két megelőző szövegre épül: ORBÁN Endre: *Hatékony-ság és regionalizáció*. In: KATONA Klára – SZALAI Ákos (szerk.): *Hatékony-e a magyar jog?* Pázmány Press, Budapest, 2013. 133-151. o. ORBÁN Endre: *Eu Budget and Common Policies. Regional Policy: What's Next?* In: BALÁZS Péter (ed.) *A European Union with 36 Members? Perspectives and Risks*. Central European University Press, Budapest, 2014. 111-137. o.

<sup>2</sup> EUMSZ 174. Cikk.

<sup>3</sup> ICENER, Erhan – PHINNEMORE, David – PAPADIMITRIOU, Dimitris: *Continuity and Change in the European Union's approach to Enlargement: Turkey and Central and Eastern Europe compared*, *Southeast European and Black Sea Studies*, 2010. 2. szám, 215. o.

<sup>4</sup> A regionális politika jelenleg a második legnagyobb uniós szakpolitika; költségvetési részarányát tekintve csupán a közös mezőgazdasági politika előzi meg. Ezt a fontossági sorrendet tükrözte az EU költségvetés ún. tematikus bontása is, mely alapján annak öt része van. A sorrend ugyanakkor a 2007-2013-as tervezési időszakról megfordul és a versenyképesség és kohézió kerül a költségvetés élére, mint 1. Fenntartható növekedés, melyet 2. A természeti erőforrások megőrzése és a velük való gazdálkodás 3. Az Unió a polgárai szolgálatában 4. Az Unió, mint globális partner és 5. Adminisztratív kiadások című fejezetek követnek.

<sup>5</sup> Ilyen kritikai irányzatként említhető például az új intézményi elmélet (*New Institutional Economics*), illetve a viselkedési közgazdaságtan (*Behavioral economics*). Áttekintésükhöz ld: KLEIN, Peter G.: *New Institutional*

Ennek egyik hajtása a huszadik század végén a *tér* fogalmát állította középpontba. A közszolgáltatások és fejlesztések optimális keretét jelentő régiókhöz több irányból jutott el a közgazdaságtan, melyeket egységesen *új gazdasági földrajznak* nevezhetünk.<sup>6</sup>

A kritikai olvasat alá vetett neoklasszikus iskola tanításai szerint a területi egyenlőtlenségek előbb-utóbb automatikusan, mintegy a láthatatlan kéz működése folytán kiegyenlítődnek, mivel az alacsonyabb fejlettségű területen olcsóbb a munkaerő (és ha például nem lenne kötelező minimálbér), az vonzóbb a befektetőknek, így a tőke mozgása kiegyenlíti a különbségeket. Ezzel szemben makro- és mikroszintről is kritikák jelentkeztek, előbbit Paul Krugman, utóbbit Michael Porter neve fémjelzi.

A közgazdaságtan sokáig csupán a versengő vállalatokra és a versengő nemzetgazdaságokra koncentrált, a térbeli koncentráció előnyei csak a '90-es években kerültek a vizsgálatok homlokterébe. Ahogy Krugman fogalmaz, „*a tér a közgazdaságtan utolsó feltáratlan határvidéke.*”<sup>7</sup> Míg korábban a verseny szinte kizárólag az államok közötti szcénában érvényesült, addig mára egyértelmű a szupranacionális térségek közötti,<sup>8</sup> valamint az állam alatti régiók és városok közötti versengés is és ennek kapcsán került előtérbe a „versengő régiók Európája” koncepció, szemben a korábbi „régiók Európájával”.<sup>9</sup>

Vállalati szempontból a regionális szint azért vált fontossá, mivel a tartós versenyelőnyök térben koncentrálnak. Miközben az információs technológia és az infrastrukturális fejlődés révén sokan azt várták, hogy a távolságok megszűnésével a piac globálissá vált és szereplői szinte bárhol tevékenykedhetnek, úgy tűnik, a tőkebefektetők elsősorban a lokálisan megmutatkozó versenyelőnyök meglétét mérlegelik és csak másodsorban a termelési tényezők költségeit. Ezt nevezik az ún. *globális-lokális paradoxonnak*,<sup>10</sup> mely azzal jár együtt, hogy a vállalatok a sztenderdizált tevékenységeket valóban szívesen viszik a fejletlenebb régiókba, ám a kulcsrészelemek, a szellemi tevékenységek a fejlett régiókban maradnak, mely egyben rámutat a tudásbázis, a szakképzés jelentőségére is.

Miközben a régiók empirikus elemzése ráirányította a figyelmet arra, hogy területi fejlettségbeli különbségek nem fognak automatikusan csökkenni és állami beavatkozásra van szükség, Uniós szinten az előrehaladó bővítési hullám révén még nagyobb területi egyenlőtlenségek tűntek fel a tagállamok között. Ezt felismerve, az Európai Unió az Egységes Európai Okmány óta önálló szakpolitikaként és célként tételezi az EU a társadalmi és gazdasági kohézió megvalósítását, mely utóbb kiegészült a területi kohézió igényével is<sup>11</sup> és önálló bekezdésként jelenik meg az Európai Unióról szóló Szerződés célkitűzései között.<sup>12</sup>

A régiók jelentőségét emeli ki továbbá a 2000-ben megfogalmazott Lisszaboni Stratégia<sup>13</sup> is, mely a tudásalapú gazdaság kiépülésének kulcskérdésének tekinti a régiók

---

*Economics*. In: BOUCKEART, Boudewijn and GEEST, Gerrit De (ed.): *Encyclopedia of Law and Economics*. Edward Elgar and the University of Ghent, 2000. 456-89. o. Elérhető: <http://www.ssu.missouri.edu/faculty/PKlein/papers/> (2014.04.20.) illetve Szalai Ákos: *A magyar szerződési jog gazdasági elemzése*. L'Harmattan, Budapest, 2013. 555-561. o.

<sup>6</sup> LENGYEL Imre – RECHNITZER János: *Regionális gazdaságtan*, 2004, Dialóg Campus, 54. o.

<sup>7</sup> *Uo.* 57.o.

<sup>8</sup> Az EU, az Egyesült Államok és Japán strukturális mutatóinak összehasonlítására ld. Kátainé Marosi Angéla: *A lisszaboni startégia fejlődése és a célok teljesülése*, *Európai Tükör*, 2009. 11. szám, 102. o.

<sup>9</sup> PÁLNÉ Kovács Ilona: *Középszintű reform és/vagy területi léptékváltás*, *Új Magyar Közigazgatás*, 2010. 1. szám, 17. o.

<sup>10</sup> LENGYEL – RECHNITZER *i.m.* 64-67. o.

<sup>11</sup> EUMSZ 174-178. cikk.

<sup>12</sup> EUSZ 3. cikk (3) bekezdés: „*Előmozdítja a gazdasági, a társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást.*”

<sup>13</sup> European Council (2000): *Presidency Consultations*. Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. <http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/DESC/2000%20LISBON%20EUROPEAN%20COUNCIL%2023%20AND%2024%20MARCH.pdf> (letöltve: 2012.08.10.)

versenyképességét. Ezen dokumentum nem kisebb célt jelenített meg, minthogy 2010 végére az EU váljon a világ legversenyképesebb térségévé.<sup>14</sup> Az ebbéli lemaradást már a 2005-ös felülvizsgálatkor is észrevételezték, 2010 végén pedig újtára bocsátották az Európa 2020 programot, mely szintén a versenyképesség erősítését célozza és öt fő célterületet jelöl meg.<sup>15</sup>

Az említett okokon kívül több további érv is felhozható a meghirdetett regionális politika mellett. Erős érvnek tekinthető például a közjogi<sup>16</sup> mellett szociológiai<sup>17</sup> értelemben vett demokratikus deficittel is küzdő EU láthatóvá tételét a polgárok előtt. Pozitívumként említhető a partnerség elvének meghonosítása a tagállamokban,<sup>18</sup> mely kapcsolódik az ún. fejlesztő állam koncepciójához, melyet a politikatudomány az előíró *government/kormányzattól* a partnerségi alapon működő *governance/kormányzás* felé való elmozdulásként ír le.<sup>19</sup> Kiemelhető továbbá a költségvetési időszakokhoz igazodó hosszútávú tervezés és a hatékonyság mérését célzó értékelés kultúrájának meghonosítása is.<sup>20</sup>

Mint látható a regionális politika több jelentős témát érint, ennek fényében a jelen írásnak is egy multidimenzionális elemzés a célja, mely megfeleltethető a politika jelenlegi helyzetével, valamint közép- és hosszútávú perspektíváival. A regionális politika rövid áttekintése után (2. fejezet) így a regionális politika jelenidejű eredményességének, illetve annak problémáinak bemutatása következik (3. fejezet). Ezt követi egy középtávú elemzés, és pedig annak megvilágítása, hogy az új költségvetési időszak, a 2014-2020-as többéves pénzügyi keret (*multiannual financial framework*, MFF), hogyan kíván válaszolni a regionális politika terén felmerülő kérdésekre (4. fejezet). Végül egy hosszútávú kitekintés keretében arra teszek kísérletet, hogy bemutassam egy potenciális bővítés következményeit a regionális politika alakulására (5. fejezet), végül pedig néhány záró gondolattal értékelem a regionális politika helyzetét és perspektíváit (6. fejezet).

## 2. A regionális politika áttekintése

Az Egységes Európai Okmány előtt a regionális politika fejlesztési céljait az Európai Szociális Alap, az Európai Mezőgazdasági és Orientációs Alap, valamint 1975 után az Európai Regionális Fejlesztési Alap szolgálta. A későbbi reform meghatározta a regionális

---

<sup>14</sup> Látni kell azonban azt, hogy a méltányolandó cél teljesüléséért felelős kutatás-fejlesztésre az EU körülbelül 1 százalékkal kevesebb hányadát költi az amerikai versenytársánál egyébként is mintegy 50%-kal kisebb GDP-jéből. Ld. KENGYEL Ákos (szerk.): *Az Európai Unió politikái*, 2010, Akadémiai Kiadó, 208. o.

<sup>15</sup> Ezek a foglalkoztatás, kutatás-fejlesztés/innováció, éghajlatváltozás/energiahasználat, oktatás, szegénység/társadalmi kirekesztés elleni harc. Lásd COM(2010) 2020 final.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF> (letöltve: 2012.02.10.)

<sup>16</sup> GYÖRI Enikő: *A nemzeti parlamentek és az Európai Unió*, 2004, Osiris, 30-69. o.

<sup>17</sup> Ld. pl. alacsony részvétel az EP választásokon, a polgárok túl távolinak és átláthatatlannak érzik az EU működését.

<sup>18</sup> ARATÓ Krisztina – BARTAL Anna Mária – KÓNYA Márton – NIZÁK Péter: *Az Európai Unió strukturális alapjai és a partnerség elve Magyarországon*, 2008, Rejtjel Kiadó, 14-21. o. Valamint: "A tagállam adott esetben és a hatályban lévő nemzeti szabályozással és gyakorlattal összhangban partnerséget alakít ki többek között a következő hatóságokkal és szervekkel:

a) az illetékes regionális, helyi, városi és egyéb közhatóságok;

b) a gazdasági és társadalmi partnerek;

c) bármely egyéb megfelelő, a civil társadalmat képviselő szervezet, a környezetvédelmi partnerek, nem kormányzati szervezetek, valamint a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdításáért felelős szervezetek." A Tanács 1083/2006/EK rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 210, 25-77. o., 2006.07.31. 11. cikk.

<sup>19</sup> PÁLNÉ Kovács Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*, 2001, Dialóg Campus, 37. o. ÁGH Attila: A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig, *Politikatudományi Szemle*, 2011. 1. szám, 34. o.

<sup>20</sup> KENGYEL *i.m.* 195-198. o

politika négy alapelvét (koncentráció, partnerség, programozás és adicionalitás), illetve öt célkitűzését, mely előbb 1995-ben hatra bővült,<sup>21</sup> majd utóbb 1999-ben háromra szűkült.<sup>22</sup>

A politikára jelentős hatással volt az ún. ibériai bővítés,<sup>23</sup> mely egyrészt abban mutatkozott meg, hogy szembetűnővé vált a centrum és periféria közötti különbség, másrészt pedig a források növekedését és a kohéziós politika költségvetésen belül szerepének növekedését eredményezte. A négy kohéziós tagállam eredményei látványosak voltak: az egy főre jutó portugál GDP az 1960-as szinthez képest, mikor a közösségi átlag 40%-át érte el, 2000-re 75%-ra nőtt. A görög GDP 43-ról 69-re, a spanyol 57-ről 81-re, valamint az ír 61-ről az uniós átlag 119%-ára növekedett.<sup>24</sup>

További jelentős lépés volt a Kohéziós Alap létrehozása, mely a Gazdasági és Monetáris Unió korrelátumaként jelentkezett. A gazdasági integrációt szolgáló közös pénz bevezetésének feltételeit képező ún. maastrichti kritériumokat<sup>25</sup> ugyanis a szegényebb tagállamok nehezen tudták elfogadni, így ezen új támogatási forma létrehozása volt a GMU elfogadásának feltétele.

Látható, hogy a regionális politika költségvetési részaránya folyamatosan nőtt, sőt ez alapján ma már a második legnagyobb uniós politikaként értékelhető.<sup>26</sup> A 2007-2013 közötti programozási keretben 347 milliárd eurós forrással rendelkeztek az úgynevezett strukturális alapok, melynek három pillére van (az Európai Regionális és Fejlesztési Alap,<sup>27</sup> az Európai Szociális Alap<sup>28</sup> és a Kohéziós Alap<sup>29</sup>), ezenkívül pedig kiemelendő még három további, az Európai Beruházási Bank által biztosított regionális politikai eszköz (a JASPERS, JEREMIE és JESSICA rövidítésű programok), melyek nagyprojekteket, a kkv szektort és a városfejlesztést hivatottak támogatni.

A regionális politikának három célterülete került megjelölésre. Az első az úgynevezett konvergencia cél, mely jogosultsági körébe az EU átlag GDP 75%-át el nem érő régiók tartoznak<sup>30</sup> kiegészülve néhány ún. *phasing out régióval*, melyek a magasabb átlag GDP alapján korábban támogatásra tarthattak igényt, ám az újabb csatlakozási hullám után egy főre jutó GDP adatuk 75% fölé ugrott. A konvergencia célra a források 81,54%-a állt rendelkezésre.

A második cél az ún. regionális versenyképesség és foglalkoztatottság, melyre az alapok 15,95%-a került elkülönítésre és melynek főként az a célja, hogy az ún. statisztikai hatás következményeként a státusukat elveszített korábbi kedvezményezett konvergencia régiókat támogassa.<sup>31</sup> A harmadik cél az úgynevezett Európai Területi Együttműködés (TET),

---

<sup>21</sup> 1. A közösségi átlag 75%-át el nem érő régiók 2. Hanyatló ipari régiók 3. Tartós munkanélküliség elleni küzdelem 4. Munkavállalóknak a gazdasági változásokhoz való alkalmazkodási képességének elősegítése 5. A közös mezőgazdasági politika reformja 6. Alacsony népsűrűségű területek fejlesztése.

<sup>22</sup> 1. A közösségi átlag 75%-át el nem érő régiók támogatása 2. A strukturális nehézségekkel küzdő területek felzárkóztatása 3. Emberi erőforrások fejlesztése.

<sup>23</sup> Spanyolország és Portugália 1985-ben csatlakozott.

<sup>24</sup> IVÁN Gábor: *Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe*, 2007, Osiris, 91-92.o.

<sup>25</sup> Ld. *Gazdasági és Monetáris Unió*, [http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi\\_politikak&id=6](http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=6) (letöltve: 2012.09.20.)

<sup>26</sup> A jelenlegi tervezési időszak áttekintéséhez ld: *Multiannual Financial Framework 2014-2020 and EU Budget 2014. The Figures*, [file:///C:/Users/Endre/Downloads/KV0413055ENC\\_002.pdf](file:///C:/Users/Endre/Downloads/KV0413055ENC_002.pdf) (letöltve: 2014.04.20.)

<sup>27</sup> 1080/2006/EK rendelet. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 210, 1-11. o., 2006.07.31.

<sup>28</sup> 1081/2006/EK rendelet. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 210, 12-18. o., 2006.07.31. Az Európai Szociális Alap célja a munkanélküliség csökkentése, a magas szintű foglalkoztatás elősegítése, az inaktív személyek munkaerő-piaci részvételének előmozdítása.

<sup>29</sup> 1084/2006/EK rendelet. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 210, 79-81. o., 2006.07.31. Kohéziós Alapra azon tagállam (és nem régió!) tarthat igényt, melynek GDP-je nem éri el az uniós átlag 90%-át.

<sup>30</sup> Összesen 99 ilyen régió van, mely a lakosság 35%-át jelenti. A számadatra jelentős hatással volt a 2004. évi és a 2007-es bővítések, melyek nyomán a 73 milliós 75% alatti régióban élő lakosság száma 153 millióra nőtt. Ld. IVÁN *i.m.* 145. o.

<sup>31</sup> *Uo.* 157-158. o.

melynek keretében a megyei szintet jelentő NUTS 3 régiók pályázhatnak határokon átnyúló, transznacionális és interregionális programokra. Erre a források 2,52%-a állt rendelkezésre.

Látható, hogy míg a szerződéses megfogalmazás szerint egyértelműen a regionális felzárkóztatás lenne a regionális politika célja, már a részcélokon belül megjelenik a versenyképesség erősítésének igénye. Ennek oka, hogy a nettó befizető tagállamok is részesedni szeretnének a strukturális alapokból, másrészt a Lisszaboni Stratégia értelmében az Európai Uniónak globális szerepe növeléséhez szüksége van a versenyképességének növelésére, melyben egyértelmű lemaradása van például az Egyesült Államokhoz képest. Az ezen a téren jelentkező megkésettiséget észlelve, az EU a hetvenes években újtárra indította kutatás-fejlesztési programját, mely ma már szoros összefüggésben áll a kohéziós politikával is.<sup>32</sup>

A versenyképesség szempontjának egyre erőteljesebb hatása tükröződik az egész költségvetés szerkezetében is,<sup>33</sup> illetve központi jelentőségét bizonyítja az is, hogy a tételkereteket meghatározó és ezáltal az éves költségvetések tervezése során eljárási korlátot jelentő többéves pénzügyi perspektíva (*multi-annual financial framework*, MFF) az Unió célok (Európa 2020 stratégia) pénzügyi lefordítását jelentik,<sup>34</sup> más kérdés, hogy ez mennyiben teljesskörű.<sup>35</sup>

### 3. Régiók és kohézió

Ha a regionális politika két célját vesszük szemügyre, egy 2x2-es mátrixhoz érkezhünk, aszerint, hogy egy politika hogyan hat a versenyképességre<sup>36</sup> és a kohézióra. Nyilván az ideális helyzet az, ha mindkettő növekedni tud,<sup>37</sup> de kérdés, hogy lehetséges-e a régiók konvergenciája, miközben versenyképességük növelése a fő cél? Azaz létezik egy

---

<sup>32</sup> Így a 2007-2013-as időszakra már kötelező forráselkülönítést írt elő az EU kutatás-fejlesztésre (ún. *earmarking tételek*). Ld. MIKITA József: Versenyképesség és kohézió – az európai kutatási és regionális politika összefüggései. *Európai Tükör*, 2009. 11. szám, 17. o.

<sup>33</sup> Szemantikailag árukkódó jel e tekintetben, hogy a 2007-2013-as költségvetési tervezési időszak óta a pénzügyi perspektíva első fejezete a versenyképesség és kohézió, míg a korábban vezető mezőgazdasági rész a második helyre szorult. Ld. 3. lj.

<sup>34</sup> MIJS, Arnout – ADRIAAN, Schout: *Views on the Commission's Draft EU Budget: Excessively ambitious or overly timid?*, 2012, EPIN Working Paper no 32., 3. o.

<sup>35</sup> A 2007-2013-as pénzügyi keret kiadási oldala egy Bizottsági jelentés szerint csupán 43%-ban szolgálta az Európa 2020 stratégia céljait. Ld. TARSCHYS, Daniel – FERRER, Jorge Núñez: *Investing where it matters*, 2012, CEPS Task Force Report, 5. o.

<sup>36</sup> Ha az EU, illetve a régiók versenyképességét vizsgáljuk, látható, hogy ez fogalom igen képlékeny és sok összetevőből áll. Különböző jelentések összegzik a Világgazdasági Fórumnál, a Világbanknál, az International Institute for Management Developmentnél és más szervezeteknél. Kiemelhető azonban az úgynevezett *egységes versenyképesség* fogalma, melyet az Unió regionális jelentései is használnak. Ez két tényezőt emel ki: a jövedelmet és a foglalkoztatottságot. Az egy lakosra jutó GDP pedig felbontható a munkatermelékenység, a foglalkoztatottsági ráta és a munkaképes emberek számarányának szorzatára, mely utóbbi a regionális politika által nem befolyásolható tényező, így attól eltekinthetünk. Az ennek nyomán Lengyel Imre által felvázolt piramismodell azonban további összefüggésekre is rámutat, jelesül arra, hogy az „alapkategóriákat” (jövedelem, munkatermelékenység, foglalkoztatottság) milyen „alaptényezők” (kutatásfejlesztés, infrastruktúra és humán tőke, külföldi befektetések, kis- és középvállalatok, intézményi és társadalmi tőke) és „sikerességi faktorok” (gazdasági szerkezet, innovációs kultúra, elérhetőség, a munkaerő felkészültsége, társadalmi szerkezet, döntési központok, a környezet minősége és a régió társadalmi kohéziója) befolyásolják. Ld. European Commission (1999b) *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of Regions in the European Union*. Luxembourg, 242. o. továbbá: LENGYEL Imre: A regionális versenyképességről, *Közgazdasági Szemle*, 2000. 12. szám, 976. o.

<sup>37</sup> A mindkét célt szolgáló beavatkozásra a regionális pólusok fejlesztését, a klaszterek támogatását, a földrajzilag specifikált innovációs rendszerek fejlesztését, a technológiai átcsoportulásokat és a képzési programokat szokták emlegetni. Ld. *Európa, régiók, konvergencia: a regionális politika lehetőségei és eredményei az EU-ban* [www.nfu.hu/download/8465/Európa%20régiók%20konvergencia.pdf](http://www.nfu.hu/download/8465/Európa%20régiók%20konvergencia.pdf) (letöltve: 2012.07.20.) 4-5. o.

kohézió – versenyképesség dilemma.<sup>38</sup> Az ehhez kapcsolódó kutatások ugyanis azt támasztják alá, és ezt főként az újabb bővítési hullám erősítette meg, hogy létezik egy ún. *centrum-periféria eloszlás*.<sup>39</sup> Ezenfelül, miközben az látszik, hogy a tagállamok aggregált mutatói közelednek az EU15 illetve a jelenlegi EU28 átlaghoz, a tagállamokon belül is újratermelődik a centrum-periféria eloszlás. Egyes régiók valóban felhúzzák a tagállamok aggregált mérőszámait, azonban egymáshoz viszonyítva a régiók széttartó fejlődést mutatnak. Ezt nevezik a *trade-off elméletének*, mely egy kétlépcsős regionális politikával kívánja orvosolni a helyzetet, melynek második szakaszának jogosultjai alapvetően a leszakadó régiók.<sup>40</sup>

A konvergencia elemzés megkülönbözteti a *szigma* és a *béta konvergenciát*.<sup>41</sup> Előbbi kapcsolódik a fentebb vázolt széttartó regionális fejlődéshez.<sup>42</sup> Szigma konvergenciáról ugyanis akkor beszélhetünk, amennyiben egy államon belül az egy főre eső regionális GDP a legszegényebb és a leggazdagabb régióban közeledést mutat. Ehhez képest a béta konvergencia a neoklasszikus logikának megfelelően azt jelöli, hogy a régiók közelednek egy hipotetikus jövőbeli egyensúlyi állapot felé oly módon, hogy az alacsonyabb fejlettségű régiók gyorsabban fejlődnek, mint a gazdagabbak. Belátható azonban, hogy ennek teljesülése nem garantálja egyidejűleg a szigma konvergenciát, azaz a GDP arányosan visszafogottabb fejlődése az egyébként gazdagabb régióknak még nem feltétlenül eredményezi az egy főre jutó GDP adatok közeledését.

Az Unió dokumentumokban alkalmazott ún. HERMIN módszer<sup>43</sup> alapvetően pozitív képet fest a regionális politika eredményességéről. Tagállamonként 5-10% közötti GDP növekedést jósol az uniós beavatkozás hiányában fennálló helyzethez képest, a valós adatok azonban nem igazolták ezeket az előrejelzéseket. Alapvetően nem változtak a régiók egymáshoz viszonyított GDP arányos pozíciói, beazonosítható egy centrum-periféria eloszlás úgy uniós szinten a tagállamok között, mint az egyes tagállamokon belül. Ennek apropóján beszélhetünk az ún. *klubkonvergenciáról*, ami azt jelöli, hogy nem a centrum és a periféria közeledik egymáshoz, hanem inkább a centrumon belül és a periférián belül beszélhetünk egy konvergáló tendenciáról.<sup>44</sup>

Ezenkívül kiemelhető a főváros környéki régiók erőteljes fejlődése, miközben a többi térség alapvetően elmaradt ettől a felívelő pályától, még akkor is, ha egyébként a 75%-os támogatási küszöb alatti térségekként azok voltak a regionális politika fő kedvezményezettjei.<sup>45</sup>

Ennek megfelelően hazai viszonylatban is (és eltekintve az EU28 átlaghoz való aggregált felzárkózás alakulásától), kimutatható a régióknak az országos átlag GDP-hez mért divergenciája. (Lásd 1.táblázat) Mint ahogy a 2-es táblázat is szemlélteti, az egy főre jutó GDP alapján a leggazdagabb és legszegényebb régiók közötti arány jelentősen romlott az

<sup>38</sup> MANCHA-NAVARRO, Tomás – GARRIDO-YSERTE, Rubén: Regional policy in the European Union: The cohesion-competitiveness dilemma, *Regional Science Policy & Practice*, 2008. 1. szám, 47-66. o.

<sup>39</sup> NAGY Gábor: Divergencia vagy konvergencia – az átmenet gazdasági térfolyamatainak mérlege földrajzos szemmel, *Tér és társadalom*, 2007. 1. szám, 35-51. o.

<sup>40</sup> *Európa, régiók, konvergencia... i.m.* 6. o.

<sup>41</sup> U.o. 7-8. o. továbbá CZURIGA Eszter: A portugál régiók konvergenciája az Európai Unió strukturális támogatásainak tükrében, *Európai Tükör*, 2009. 4. szám, 102-104. o.

<sup>42</sup> Az egy főre jutó regionális GDP szóródását az EU-ban, illetve tagállamonként ld: *Eurostat Regional Yearbook 2011*. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-HA-11-001-07/EN/KS-HA-11-001-07-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-11-001-07/EN/KS-HA-11-001-07-EN.PDF) (letöltve: 2013.05.10.) 100. o.

<sup>43</sup> Ld. *Growing Regions, growing Europe. Fourth Report on Economic and Social Cohesion*. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_en.pdf) (letöltve: 2012.09.10.) 95. o.

<sup>44</sup> *Európa, régiók, konvergencia... i.m.* 9. o.

<sup>45</sup> A hazai regionális egy főre jutó GDP változását az EU27 átlagának százalékában 2000 és 2011 között ld: Központi Statisztikai Hivatal: *A bruttó hazai termék (GDP) területi megoszlása 2011-ben (előzetes adatok)*. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/gdpter/gdpter11.pdf> (letöltve: 2014.01.20.) 4. o.

1995-ös állapothoz képest. Még erőteljesebb a különbség a főváros és az észak-magyarországi, valamint észak-alföldi régiók arányában, ahol az egy főre jutó GDP 2009-ben majdhogynem négyszeres különbséget mutatott. Sőt, a második leggazdagabb nyugat-dunántúli régió is lemaradó helyzetben volt a fővároshoz képest, azonban a központi régióban megfigyelhető egy főre jutó GDP csökkenés és a dunántúli régiók 2011-es gazdasági teljesítményének következtében csökkent a különbség a két térség között.<sup>46</sup>

A regionális politika sikertelenségére több kritika is megfogalmazódott, melyek a források elégtelenségét, a túl bürokratikus működést, illetve a célok nem megfelelő kijelölését említik.<sup>47</sup> Utóbbihoz kapcsolódik a K+F+I elhanyagolása, miközben egyértelműen az oktatás, a humán tőke és az innováció azok az elemek, amelyek komoly tőkevonzó képességgel bírnak és hozzájárulhatnak a régiók felemelkedéséhez. Ehhez képest túlzott mértékű hangsúlyt fektetett a politika az infrastruktúra fejlesztésébe, továbbá egyéb politikákkal való kapcsolatait, mint a transeurópai közlekedési hálózatok kiépítése is megerősíti a centrum-periféria elválását, minthogy főként a fejlett csomópontok összekötése a fő cél.

	1995	1998	2002	2004	2007	2008	2009	2011 <sup>48</sup>
Budapest	183.6	190.8	212	205.3	220.6	221.7	225.7	215.9
Közép-Magyarország	<b>145.7</b>	<b>150</b>	<b>163.9</b>	<b>158.8</b>	<b>166.1</b>	<b>166</b>	<b>167.2</b>	<b>161.2</b>
Közép-Dunántúl	90.9	98.6	88.7	95.6	92.1	90	83.4	89.3
Nyugat-Dunántúl	102.8	110.2	103.4	104.4	97.5	97.3	93.5	102.6
Dél-Dunántúl	81.4	76.7	73.1	71.3	67.9	68.5	69.3	67.2
Észak-Magyarország	72.4	67.3	<b>63.7</b>	66.4	<b>63.5</b>	<b>61.6</b>	<b>61.4</b>	<b>60.6</b>
Dél-Alföld	82.6	75.5	68.9	69	62.4	62.2	65.1	64.7
Észak-Alföld	<b>70.9</b>	<b>67.1</b>	64.4	<b>65.5</b>	65.6	66.9	66.4	66.5

1. táblázat: Az országos átlaghoz (=100) mért GDP arányok régióként.  
Forrás: ksh.hu és saját szerkesztés.

<sup>46</sup> A dunántúli régiók 2011-es adatainak tekintetében kiemelt szerepe van a jármű-, gyógyszer-, valamint a gumi-, műanyagtermék-gyártásnak. *Uo.* 2. o.

<sup>47</sup> LÓRÁND Balázs: Az Európai Unió kohéziós politikájának értékelése, *Európai Tükör*, 2010. 4. szám, 60-62. o. RODRÍGUEZ-POSE, Andrés – FRATESI, Ugo: *Unbalanced development strategies and the lack of regional convergence in the EU*. Paper presented to 2002 ERSACongress, Dortmund. <http://www.raumplanung.tu-dortmund.de/rwp/ersa2002/cd-rom/papers/415.pdf> (letöltve: 2012.09.11.).

<sup>48</sup> A 2011-es adatok előzetesek. *Ld. Uo.* 14. o.



	1995	2002	2009	2011
Leggazdagabb/legszegényebb	2.055	2.572	2.804	2.66
Főváros/legszegényebb	2.589	3.328	3.819	3.56
Főváros/leggazdagabb	1.785	2.05	2.476	2.10

2. táblázat: Az ország területi egységei közötti fejlettségbeli arányok.

Forrás: ksh.hu és saját szerkesztés.

Az eredményes konvergenciának olyan további összetevői vannak, mint a régiók megerősödésének lehetővé tétele, pénzügyi autonómiájuk biztosítása, mely elvezet ahhoz is, hogy a régiók mennyire tudják kihasználni az uniós forrásokat és ha igen, akkor az mennyiben járul hozzá a felzárkózásukhoz.<sup>49</sup> Ma az látszik, hogy a régi tagállamok közül, csupán Írország a kivétel, ahol a regionális politika messzemenő eredményeket ért el, az újonnan csatlakozók esetében főként a főváros környéki régiók tudtak élni a lehetőséggel.

Régió (2011.július)	Indukált beruházás nagysága (milliárd Ft)	Összberuházáson belüli aránya (%)
Dél-Alföld	130.4	9.2
Dél-Dunántúl	72.2	5.7
Észak-Alföld	132.4	<b>8.4</b>
Észak-Magyarország	115.3	<b>9.6</b>
Közép-Dunántúl	123.5	6.6
Közép-Magyarország	145.7	<b>2.1</b>
Nyugat-Dunántúl	100.9	6.6
Országos átlag	117.2	5.2
Konvergencia régiók átlaga	112.4	7.6

3. táblázat: A regionális politika által indukált beruházások a Magyarországi régiókban.

Forrás: nfu.hu és saját szerkesztés.

<sup>49</sup> A portugál régiókról ld. CZURIGA *i.m.* 103-109. o.

Ellenvethető ugyanakkor a „mi lett volna, ha nem” szempontja, noha empirikusan ez nem igazolható.<sup>50</sup> Felvethető továbbá olyan mutatók vizsgálata, amelyek arról tudósítanak, hogy a regionális politika beavatkozásai hány munkahelyet teremtettek vagy milyen további tőkebefektetéseket indukáltak a régiókban. Úgy tűnik, hogy ezek árnyalhatják a kizárólagosan konvergencia, mint cél és az elért eredmény összevetését vizsgáló hatékonysági szemléletet. Hazai viszonylatban az látható ugyanis, hogy a központi régióba a regionális politika által vonzott extra tőke elenyésző részarányú az egyébként is vonzó régióban. A közel azonos mértékű tőke az ország legfejletlenebb térségeiben azonban jelentős, tíz százalék körüli részesedést jelent. (Lásd 3. táblázat)

#### 4. Költségvetési perspektívák

A regionális politika 2007-2013-as tervezési időszaka végéhez közeledve a Parlament és a Bizottság is bemutatta 2011-ben javaslatát a következő költségvetési időszakra, 2014-2020-ra.<sup>51</sup> Mindezt később átalakította az Európai Tanács 2013. februári ülésén elért kompromisszum,<sup>52</sup> végül pedig 2013 végére sikerült lezárni az MFF-hez kapcsolódó eljárást.<sup>53</sup> Mielőtt szemügyre vennénk a regionális politika legfontosabb változásait, szükségesnek mutatkozik néhány, az uniós büdzsé egészét érintő előzetes kérdés megvilágítása.

Az EU költségvetési keretéhez kapcsolódó elsődleges szempont annak integrációs lemaradása a monetáris politikához képest. Létrehozásához ugyanis unanimitásra van szükség, mely alapvetően kormányközi jelleget kölcsönöz a költségvetésnek.<sup>54</sup> Emiatt az egész MFF kérdés egy olyan külön alkufolyamatként, az elfogadott jogi aktusok pedig egy olyan sajátos szerződésként értelmezhetők, melyben minden félnek jól kell járnia.<sup>55</sup> Nem meglepő ennek fényében, hogy az uniós büdzsé is *dealek* rendszerének tűnik,<sup>56</sup> mely nagyban

---

<sup>50</sup> „It is of course problematic, if not impossible, to construct a meaningful counterfactual of what would have happened to regional productivity differences across the EU-15 in the absence of the Structural and Cohesion Funds. But if the hope was that increasing integration and regional policy together would promote greater regional cohesion and enhance the competitive performance of the poorer, lagging regions, then the lack of any real substantial convergence in productivity or GDP per head must be disappointing. On the other hand it may be that the EU regional funds have served to prevent the demand and competitive shocks associated with increasing economic integration, technological change and accelerating globalization from exacerbating regional inequalities in productive performance.” GARDINER, Ben – MARTIN, Ron – TYLER, Peter: *Competitiveness, Productivity and Economic Growth across the European Regions*, European Regional Science Association Series ERSA conference papers. <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa04/PDF/333.pdf> (letöltve: 2012.10.10.) 33. o.

<sup>51</sup> Elemzésüket ld. BAJUSZ Anna: Az Európai Parlament és az Európai Bizottság többéves pénzügyi keretre tett javaslatának bemutatása, *Európai Tükör*, 2012. 1. szám, 5-13. o.

<sup>52</sup> Az Európai Tanács következtetéseit ld: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/HU/ec/135373.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/135373.pdf) (letöltve: 2013.04.28.).

<sup>53</sup> 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. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 347, 320-469. o., 2013.12.17.

<sup>54</sup> CIPRIANI, Gabriele: *Rethinking the EU Budget. Three Unavoidable Reforms*, 2007, CEPS, 65. o.

<sup>55</sup> TSEBELIS, George: *The Rules of Decisionmaking in EU Institutions*. In: EGER, Thomas – SCHÄFER, Hans-Bernd (ed.): *Research Handbook on the Economics of European Union Law*. Edward Elgar, Cheltenham, 2012. 34. o.

<sup>56</sup> Az integrációt leíró elméletek közül a HOFFMANN nevéhez fűződő *kormányközi iskola* egy nulla összegű végjátéknak tekinti az Uniót, melynek a lényege hogy egyes tagállamok [metaforikusan mint billiárdgolyók ütköznek és] bizonyos pontokon feladják elképzeléseiket cserébe más sikerekért, melyekről viszont másoknak

az átláthatóság ellenében hat. A korábbi tervezési időszakot is több, mint harminc egyéni kedvezmény tarkította, melyek közül csupán a legszembetűnőbb az ún. brit visszatérítés.<sup>57</sup>

Az új eljárást tekintve különösen fontos kiemelni az Európai Parlament megnövekedett szerepét, aki *veto player*ként került be az MFF kialakításának folyamatába.<sup>58</sup> Ennek folyamányaként már nem pusztán a tagállamok közötti eltérő preferenciákat kellett egy egységes javaslatba összegyűjteni, hanem az EP szempontjait is. Minthogy azonban minél több a *veto player* egy döntési folyamatban, annál nehezebbé válik bármiféle reformot is megvalósítani,<sup>59</sup> így az Unió büdtségét középtávon meghatározó MFF szerkezetére is a stabilitás a jellemző.

A kormányközi jellegből adódó kompromisszumkényszer ugyanakkor olyan következményekkel jár, melyet a *nettó egyenleg* primátusaként írhatunk le. Kapcsolatban áll ez a költségvetés bevételi oldalával,<sup>60</sup> mely több, mint 70%-ban a tagállami kincstárakból kerül kielégítésre a bruttó nemzeti jövedelem megfelelő arányában.<sup>61</sup> Mindez egyrészt "tagdíj" jellegű kölcsönöz az uniós költségvetéseknek, másrészt meghonosította az ún. *juste retour* szemléletmódot,<sup>62</sup> melynek lényege, hogy a nemzeti költségvetések kiadási oldalán elszámolt tagállami hozzájárulásokat szembeállítják az uniós finanszírozási politikákból (CAP, regionális politika<sup>64</sup>) elnyerhető támogatások mértékével. Az így meghatározott nettó egyenleghez kapcsolódó szemléletet a Bizottság hivatalos statisztikai is intézményesítik, valamint az újonnan csatlakozó tagállamok is szükségszerűen magukévá teszik, hiszen egy "jó" nettó egyenleg a tárgyalások sikereként mutatható fel a polgárok előtt.<sup>65</sup> Eképpen a rendszerbe kódoltan létezik a nettó befizetők és nettó kedvezményezettek érdekütközése, mely alapjaiban határozza meg a költségvetési tervezési időszak irányszámait.

Utóbbit történelmi perspektívába helyezve az uniós költségvetés négy nagy korszaka különíthető el,<sup>66</sup> melyek közül különösen az Agenda 2000-hez kötődő fordulópontra megemlékezés elengedhetetlen. Az azt megelőző Delors csomagok<sup>67</sup> idején ugyanis az integrációt mélyítő közösségi politikák elsődlegessége volt a meghatározó, majd a 2004-es bővítési kilátások reális ütemezésével azonban fordulópontra állt be. A nettó befizetők ugyanis plafont kívántak szabni az uniós költségvetésnek, mely egyben azt is jelentette, hogy a közösségi politikák további fejlődését a költségvetési keretek determinálták és determinálják

---

kell lemondaniuk. Ld. KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*, 2007, Complex Kiadó, 215-222. o.

<sup>57</sup> IVÁN *i.m.* 194-195. o. CIPRIANI *i.m.* 70. o.

<sup>58</sup> EUMSZ 312. cikk (2) bekezdés.

<sup>59</sup> TSEBELIS *i.m.* 34-43. o.

<sup>60</sup> A bevételi oldal mértéke azért is olyan jelentős, mivel az uniós költségvetés a nemzeti költségvetésekkel szemben a költségvetési egysúly (*principle of equilibrium*) elvén alapszik, így nem lehet deficit. Ld. IVÁN *i.m.* 42-43. o.

<sup>61</sup> Bár az EUMSZ szerint az Unió összes kiadását saját forrásból kell finanszíroznia, valódi, "hagyományos" saját forrást csupán a közös kereskedelmi politikából származó vámok, a mezőgazdasági lefölözések és a cukorilletékek képeznek, melyeknek bevételi oldali részesedése folyamatosan csökken. Míg 1996-ban arányuk 20% körül volt, ez 2005-re alig több, mint 10%. Ezzel szemben a GNI alapú tagállami hozzájárulás mértéke elérte a 71.2%-ot 2010-ben. Ld. MIJS – SCHOUT *i.m.* 8. o.

<sup>62</sup> IVÁN *i.m.* 52. o.

<sup>63</sup> *Uo.* 126. o.

<sup>64</sup> "The current composition of spending is the result of historical accidents." GROS, Daniel: *How to achieve a Better Budget for the European Union?*, 2008, CEPS Working Document no. 258., 3. o.

<sup>65</sup> IVÁN *i.m.* 128. o.

<sup>66</sup> *Uo.* 71. o.

<sup>67</sup> A két pénzügyi keret a Bizottság akkori elnökéről, Jacques Delorsról kapta az elnevezését: a Delors I. az 1988-1992-re, míg a Delors II. csomag az 1993-1999-es periódusra vonatkozó pénzügyi perspektíva.

azt a jelenlegi tervezési ciklus idején is, elegendő csupán a David Cameron és más tagállami vezetők közös levelére gondolni.<sup>68</sup>

Érdekes módon ebbe az irányba hat a monetáris politika is, ugyanis a GMU nyomán elfogadott Stabilitási és Növekedési Egyezmény<sup>69</sup> követelményei megfelelő alapot kínálnak az uniós befizetések féken tartására, minthogy azok a nemzeti költségvetések kiadási oldalán jelentkeznek miközben az uniós támogatások semleges hatással vannak a nemzeti költségvetésekre. Ennek megfelelően már az Egyezmény elfogadásakor tizenkét túlzotthiány-eljárás indult (*excessive deficit procedure*).<sup>70</sup>

A költségvetés "stabilizálása" ugyanakkor azzal is együtt járt, hogy elejét kellett venni, illetve fel kellett oldani a már tag és kedvezményezett tagállamok és a még nem tag, de kedvezményezendő országok közötti látens érdekellentétet. Hiszen a Spanyolország által vezetett "Kohézió barátai" a 2004-es bővítést követően is igényt formált a strukturális alapok támogatására, ugyanakkor nyilvánvaló volt, hogy az azonos költségvetési plafon mellett és az újonnan csatlakozó tagállamok részesedése okán le kell mondaniuk korábbi forrásaik számottevő hányadáról. Mindezt a számos egyedi alku tette lehetővé, valamint az ún. *phasing out* régiók ("kivezető", "utó-") támogatása. Utóbbinak egyik fő oka a fentebb már hivatkozott *statisztikai hatás*,<sup>71</sup> mely reálkonvergencia nélkül tette egyik napról a másikra a 75%-os uniós szint fölé a korábbi konvergencia régiókat, hiszen az uniós átlag GDP 2004-ben 8,8, majd 2007-ben további 4,3%-kal csökkent.<sup>72</sup>

A nettó befizető tagállamok és a kedvezményezettek érdekeinek harca az új MFF elfogadását is erőteljesen befolyásolta. Történik mindez annak dacára, hogy nagyon torz képet fest a nettó egyenleg egyszerű aritmetikai egyenletként való felfogása és az Unióból származó előnyök és hátrányok erre való egyszerűsítése.<sup>73</sup> Mindez belátható azon egyszerű feltevésből is, amely az uniós pénzügyi ciklust egy minden fél által jóváhagyásra szoruló szerződésként értelmezi. A szerződés természetéből adódóan ugyanis minden félnek jól kell járnia az egyezés megkötésével, azaz a megszülető megállapodásnak szükségszerűen Pareto hatékonynak is kell lennie.<sup>74</sup> Csupán szűk értelemben a konkrét MFF azonban ezt a követelményt nem elégítheti ki, hiszen a nettó befizetők nem lehetnek nyertesei egy ilyen szerződésnek. Ebből ellenben csakis az következhet, hogy az MFF nettó befizetői bizony más területeken igenis kompenzálva érzik magukat, azaz megéri nekik az MFF keretei között negatív pozícióba kerülni.<sup>75</sup> Hogy néhány példát említsünk, a 2004 és 2007-es bővítések óriási keresletnövekedést indukáltak a korábbi EU 15 tagállamaiban, kereskedelmi egyenlegük az újonnan csatlakozókkal látványos eredményeket mutat,<sup>76</sup> valamint eleve nem

---

<sup>68</sup> Letter from David Cameron, Angela Merkel, Nicolas Sarkozy, Mark Rutte, Mari Kiviniemi to President of European Commission, <http://www.number10.gov.uk/news/letter-to-president-of-european-commission/> (letöltve: 2012.08.27.)

<sup>69</sup> Ld. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_hu.htm) (letöltve: 2012.10.01.)

<sup>70</sup> IVÁN *i.m.* 144. o.

<sup>71</sup> Uo. 179. o.

<sup>72</sup> *Issues Arising from Turkey's membership Perspective*, COM(2004) 656 final, 38. o.

<sup>73</sup> "The concept of net balances for individual member states would have a meaning only for redistributive activities recorded in Chapter One, which by definition entails financial transfers between the member states. On the other hand, benefits from the consumption of public goods cannot be meaningfully imputed to individual member states, given their nature as indivisible goods, whose benefits accrue to citizens and commercial operators regardless of individual consumption and residence." IOZZO – MICOSSI – SALVEMINI *i.m.* 2.o.

<sup>74</sup> SCHÄFER, Hans-Bernd - OTT, Claus: *The Economic Analysis of Civil Law*, Edward Elgar, London 2004. 275.

o.

<sup>75</sup> "...net payers are not net losers precisely because the core of the European integration and its benefits are not expressed in or via the budget." PELKMANS, Jacques: *European Integration: Methods and Economic Analysis*. FT Prentice Hall, 2006. 413. o.

<sup>76</sup> A kérdéskör részletes bemutatását ld. CIPRIANI: *i.m.* 88-101. o.

lehet eltekinteni a belső piac és a monetáris unió mindenféle egyéb előnyétől, például az árfolyamkockázatok és az átváltási költségek kiküszöbölésétől.

Ezzel szemben a nettó egyenleg szemlélete úgy tűnik továbbra is meghatározó maradt, ennek fényében a Bizottság sem rukkolt elő óriási szerkezeti változásokkal a korábbi költségvetési tervezési időszakhoz képest.<sup>77</sup> Vannak azonban a regionális politika szabályozásához kapcsolódóan olyan részletkérdések, melyek a versenyképesség, valamint a politika hatékonyságának növelését célozzák.

Az új pénzügyi ciklus a korábbi háromhoz célhoz képest kettőt határoz meg. Külön maradt az Európai Területi Együttműködés (TET)<sup>78</sup>, ellenben összevonásra kerül az első két cél,<sup>79</sup> melyen belül megkülönböztetésre kerülnek a fejlettebb és kevésbé fejlett régiók.

Mindamellett, hogy kissé csökken a regionális források nagysága,<sup>80</sup> jelentős hangsúlyeltolódások fedezhetők fel. Így míg korábban a *konvergencia régiók* (*kevésbé fejlett régiók, less developed regions*) az ERFA források 57,6%-a fölött diszponálhattak, addig ez az arány a Bizottság javaslata szerint 48,39%-ra, az Európai Tanácsi (EiT) következtetések alapján 50.5%-ra, a végső kompromisszum értelmében pedig 52.45%-ra csökkent.

Bevezetésre került ellenben az úgynevezett *átmeneti régiók* (*transition regions*) csoportja,<sup>81</sup> melyeknek – szemben a korábbi *phasing in* és *phasing out* régiók 6.81%-os részesedésével – a források 11.55%, illetve az EiT következtetései szerint 9.7%-a állt volna rendelkezésükre.<sup>82</sup> E tekintetben a végső egyezség 10.24% lett.

Ezenfelül külön kategóriaként jelenik meg a 90%-os uniós átlag fölötti versenyképességi régiók (*more developed regions*) köre, melyek részére az átmeneti régióknál is nagyobb keret áll rendelkezésre (az átmeneti régióknak szánt 39 milliárdhoz képest 49.1 milliárd euró).<sup>83</sup>

Érzékeny kérdés és különösen érzékenyen érintette volna Magyarországot a Bizottság által javasolt úgynevezett *egységes capping* bevezetése, mely 2,5%-ban kívánta maximalizálni a tagállamok GDP-hez viszonyított forráskeretét. Ezt korábban sávosan határozták meg a tagállami bruttó nemzeti jövedelem (GNI) alapján és Magyarország esetében a plafon 3,524% volt.<sup>84</sup> A tárgyalások során elért kompromisszum értelmében a capping végül 2.35% lett, ellenben azon országok esetén, amelyekben a reál GDP "növekedése" -1%-nál alacsonyabb volt, ott egy speciális 2.59%-os szabály érvényesül. Ez a kivételszabály a gyakorlatban a balti államokat és Magyarországot hozza kedvezőbb helyzetbe.

---

<sup>77</sup> Fontos ugyanakkor megemlíteni az integrációt leíró elméletek közül a Lindberg és Haas nevéhez fűződő neofunkcionalizmust, mely kifejlesztette a válságokon keresztüli fejlődés és a *locking in* koncepcióját, hiszen a Bizottsági javaslatnak két olyan integrációt mélyítő irányban ható eleme is van, mely az euróválság nyomán került előtérbe. Ilyen a strukturális alapok szankcionálási eszközként való használata, valamint az ún. pénzügyi tranzakciós adó (*financial transaction tax*) ötlete. Az elmélet leírását ld. KENDE – SZÚCS – JENEY *i.m.* 208-215.

o.

<sup>78</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1299/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 347, 259-280. o., 2013.12.20.

A Bizottság tervei szerint a TET részaránya 2.44%-ról 3.48%-ra növekedett volna, a végső kompromisszum végül 2.65% lett, annak mértéke tehát továbbra is alacsony. Ahogy a Centre for European Policy Studies kutatói fogalmaznak: *“The INTERREG programme is probably one of the most understated programmes in the European budget, weakly financed and generally unknown to many.”* TARSCHYS – FERRER *i.m.* 29. o.

<sup>79</sup> Ld. 54. lj. 89. cikk (2) bekezdés.

<sup>80</sup> A Bizottsági javaslatban 336 milliárd euró volt az előirányzott keretösszeg, a végső megállapodás azonban 325 milliárd euró lett.

<sup>81</sup> Ide azok a régiók tartoznak, melyek egy főre jutó GDP-je az uniós átlag 75 és 90%-a között van.

<sup>82</sup> BAJUSZ *i.m.* 9-11. o.

<sup>83</sup> A pénzügyi keret áttekintéséhez ld. 54. lj. 92. cikk (1) bekezdés.

<sup>84</sup> HETÉNYI Géza – MODOK Benő: A capping mint a legfőbb magyar probléma, *Európai Tükör*, 2012. 1. szám, 90. o.

A versenyképesség szempontjának vezérfelületét jelenti az Európa 2020-hoz illeszkedő célok meghatározása.<sup>85</sup> Ezek listája ugyanis többé-kevésbé a versenyképességi stratégia céljainak másolata. A tagállami pályázatoknak tehát ezekhez a célokhoz kell igazodniuk, mely egyes értékelések szerint a regionális szükségletekre történő fókuszálás másodlagos szerepbe szorulását jelzi.<sup>86</sup>

Ami a hatékonyságot illeti, az új tervezési időszak elfogadását megelőzte a korábbi értékelése, melyben olyan, a regionális politikához kapcsolódó “örök kérdések” is előkerültek, mint hogy ez a politika csupán egy uniós szinten megvalósuló redisztribúció vagy hosszútávú befektetési célokat szolgál;<sup>87</sup> meddig szükséges/érdemes finanszírozni egy régiót, ha az több költségvetési ciklus után sem képes felzárkózni az uniós átlag szintjére,<sup>88</sup> illetve mennyire volt eredményes a korábbi pénzügyi ciklus.<sup>89</sup>

Különösen az utóbbi ponthoz kapcsolódó teljesítménymérés tekinthető neuralgikus pontnak a regionális politika esetében. Minderre ugyanis csak 1988 után kezdtek figyelni, a vonatkozó standardizált indikátorok pedig csak jóval később alakultak ki. Az értékelést nehezítette továbbá az adatok hitelességének kérdése, illetve a túlságosan tág célok megfogalmazása, melyek alapján nehéz volt komoly következtetéseket levonni.<sup>90</sup>

Később sikerült néhány ösztönzőt is beépíteni a regionális politika szabályozásába. Ilyennek tekinthető a több értékelő fázis bevezetése, a stratégiai jelentések készítésének előírása, továbbá az ún. n+2 szabály bevezetése. Utóbbi azonban azzal is együtt járt, hogy gyakran a határidők teljesítése és nem a policy célok váltak az elsődleges szemponttá, azaz a pénzügyi források lehívása (abszorpció) megelőzte a hatékony felhasználást.<sup>91</sup>

---

<sup>85</sup> Ezek (1) a kutatás, technológiai fejlesztés és innováció erősítése; (2) az információs és kommunikációs technológiák hozzáférhetőségének, használatának és minőségének javítása; (3) a kis- és középvállalkozások, a mezőgazdasági (az EVMA esetében) és a halászati és az akvakultúra-ágazat (az ETHA esetében) versenyképességének javítása; (4) az 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 az erőforrás-hatékonyság propagálása; (7) a fenntartható szállítás támogatása és kapacitáshiányok megszüntetése a főbb hálózati infrastruktúrákban; (8) a foglalkoztatás előmozdítása és a munkaerő mobilitásának támogatása; (9) a társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység elleni küzdelem; (10) beruházások az oktatás, készségfejlesztés és élethosszig tartó tanulás területén; (11) az intézményi kapacitás javítása és hatékony közigazgatás.

<sup>86</sup> JUHÁSZ Tamás: Kohéziós politika – alamizna helyett befektetés?, *Európai Tükör*, 2012. 1. szám, 67. o. A tematikus lista pozitív olvasata lehet azonban az olyan befektetések ösztönzése, melyek határon átvéelő pozitív externáliákat képeznek. PELKMANS *i.m.* 419. o.

<sup>87</sup> Ennek kapcsán a CEPS kutatói elkülönítik a költségvetés ún. redisztribúciós és allokációs részét: „*The EU budget today comprises two activities of a very different nature: on the one hand, the redistribution of resources between the member states, on the other, the production of European ‘public goods’ through common institutions and policies. While broadly responding to shared goals, redistribution is conceptually and analytically quite different from the implementation of common policies to foster, say, free movement, internal security or food safety, which are European ‘public goods’ and belong to the ‘allocative’ function of a public budget.*” IOZZO, Alfonso – MICOSSI, Stefano – SALVEMINI, Maria Teresa: *A new budget for the European Union?*, 2008, CEPS Policy Brief no. 159., 2. o.

<sup>88</sup> LÁNCOS Petra Lea: *Az európai strukturális és kohéziós politika*, in: SZABÓ Marcel – GYENEY Laura – LÁNCOS Petra Lea (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió egyes politikáiba*, Szent István Társulat, Budapest, 2013. 165. o.

<sup>89</sup> A Bizottság értékeléséhez ld. European Commission: *Cohesion Policy: Strategic Report 2013 on Programme Implementation 2007–2013*. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2013) 210 final. Brussels. Elérhető: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/how/policy/doc/strategic\\_report/2013/strat\\_report\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/doc/strategic_report/2013/strat_report_2013_en.pdf) (letöltve: 2014.02.20.)

<sup>90</sup> BACHTLER, John – MENDEZ, Carlos – KAH, Stefan: *Reflections on the Performance of Cohesion Policy*. In: PÁLNÉ Kovács Ilona – SCOTT, James – GÁL Zoltán (ed.): *Territorial Cohesion in Europe*. Institute for Regional Studies, Pécs, 2013. 47. o.

<sup>91</sup> *Uo.* 52. o.

A regionális politika sikerességének nehéz mérhetőségét jól példázzák az egymásnak ellentmondó közgazdaságtani kutatások is,<sup>92</sup> melyek ráirányították a figyelmet a teljesítménymérés módszertani buktatóira. Mindezek fényében a Bizottság az új pénzügyi ciklus idejére meghirdette az eredményekre történő fókuszálás elsődlegességét.

Ebben a keretben értékelhető például az a centralizáló lépés, mely összevonásra és egységes stratégiai iránymutatás alá vonta az ún. Európai Strukturális és Beruházási Alapokon keresztül a korábbi három különálló alapot, valamint a mezőgazdasági és a halászati alapot is.<sup>93</sup>

Továbbá, a célok listájához<sup>94</sup> illeszkedő hatékony forrásfelhasználást finanszírozási megkötések előírásával igyekeztek megteremteni.<sup>95</sup>

Megerősítésre került a felüyeleti rendszer, azaz a Bizottság szerepe. Ennek fényében a tagállamoknak 2018-ban és (az újabb n+3 szabály szerint) 2023-ban is jelentést kell készíteniük programjaik alakulásáról és számszerűsített mutatókkal kell bizonyítaniuk a regionális politika forrásainak hatékonyságát.<sup>96</sup> Mindennek középpontjában az úgynevezett eredményességmérési keret<sup>97</sup> áll, melynek két irányban van jelentősége. Bevezetésre került ugyanis egy pozitív és egy negatív motiváció.

Utóbbi lényege az (eurozóna tagokra bírságolás kilátásba helyezésével vonatkozó és a Kohéziós Alapok esetében már a korábbi időszakban is bevezetésre került) ún. *makrokondíciók* miatti korlátozás bevezetése mindenik pénzügyi alapra. Ennek fényében, amennyiben egy tagállam nem teljesíti az elvárt makrogazdasági mutatókat, illetve nem tesz eleget a túlzottdeficit eljárásban megfogalmazott ajánlásoknak, úgy befagyasztásra kerülhetnek a strukturális források, ráadásul nem pusztán a kötelezettségvállalások, hanem a kifizetések is.<sup>98</sup> A negatív ösztönzőt erősíti továbbá, hogy a kötelezettségvállalások tekintetében a rendszer majdhogynem automatikusan működik: a Bizottsági javaslat életbe lépését ugyanis csupán a Tanács ellentétes minősített döntése akadályozhatja meg.<sup>99</sup>

A hatékonyság előmozdítását célzó pozitív ösztönző pedig egy 6%-os eredményességi tartalék képzése.<sup>100</sup> Így a tagállamok eleve csupán a rendelkezésükre álló források 94%-ára készíthetnek programokat és a fennmaradó 6% annak függvényében szabadul fel és azokra a programokra, amelyek esetében a 2018-as jelentések esetében a kitűzött részcélok eredményesen teljesültek.

## 5. Potenciális bővítési perspektívák

2004 és 2007 után nem került le a napirendről az EU további bővítése, ugyanakkor a belső integráció és a bővítés körüli diskurzus újabb szempontokkal gazdagodott. Ezt főként a világválság és az azt követő belső problémák artikulálják,<sup>101</sup> melyek következtében a távoli tervezés homálya fedi a horvát csatlakozás utáni további lépéseket.<sup>102</sup> Az EU ugyanakkor

---

<sup>92</sup> Uo. 49. o.

<sup>93</sup> HETÉNYI Géza: Magyarország érdekei a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keret tárgyalásai során, *Európai Tükör*, 2012. 1. szám, 24. o. Illetve 54. l. 1. cikk.

<sup>94</sup> Uo. 9. cikk.

<sup>95</sup> JUHÁSZ *i.m.* 68. o.

<sup>96</sup> Uo. 70.o.

<sup>97</sup> 54. l. 22. cikk.

<sup>98</sup> BANAI Péter Benő – NOVOTNY Gábor: Makrogazdasági feltételrendszer – azonos mérce? Szempontok az Európai Bizottság javaslatának értékeléséhez, *Európai Tükör*, 2012. 1. szám, 98-107. o. ill. 65. l.

<sup>99</sup> 54. l. 23. cikk (10) bekezdés.

<sup>100</sup> Uo. 20. cikk.

<sup>101</sup> KAVAS, Alican – KAVAS, Ender Duygu: *Accession to the European Union: the case of Turkey*, Global Conference on Business and Finance Proceedings, 2012. 2. szám, 155. o.

<sup>102</sup> A bővítéssel kapcsolatos átfogó kutatásra ld. Balázs Péter (ed.) *A European Union with 36 Members? Perspectives and Risks*. Central European University Press, Budapest, 2014.

továbbra is tárgyal más európai országokkal, így megkülönböztethetjük a jelölt<sup>103</sup> és a potenciális jelölt<sup>104</sup> státussal rendelkező országok csoportját.

A legutóbbi bővítés után felmerült a szakirodalomban az ún. *enlargement fatigue* koncepciója,<sup>105</sup> melynek fókuszában az EU abszorpció, illetve integrációs kapacitása áll.<sup>106</sup> Ezt a csatlakozási feltételeket rögzítő ún. *koppenhágai kritériumok* is rögzítik, melynek dokumentumában megjelenik nem pusztán a jövőbeni tagállamokkal szembeni elvárások sora, hanem az Unió „készenállása”, ha úgy tetszik, befogadó képessége is.<sup>107</sup>

A következő költségvetési tervezési időszakra vonatkozó Bizottsági javaslat sem számol soron következő bővítési fordulókkal, ennek megfelelően továbbra is az előcsatlakozási eszköz forrásainak igénylése mutatkozik lehetőségként az EU-tagságra aspiráló országok számára.<sup>108</sup> Ennek ellenére, és a távlati bővítési célokkal összhangban, érdemes figyelembe venni egy következő bővítési hullám potenciális következményeit, hiszen annak jelentős következményei lehetnek a regionális politika alakulására. Ennek fő oka az, hogy Izlandon kívül valamennyi tagjelölt ország egy főre eső GDP adata messze elmarad az uniós átlagtól, amelynek alapvető következménye, hogy nettó kedvezményezett tagállamokká válnának, valamint régióik konvergencia régiókként a strukturális alapok számottevő részére tarthatnának igényt.

Ahogy az a 4. táblázatban is látható, nagy különbségek léteznek a jelölt államok között, ezzel magyarázható az EU új, individualista megközelítése és értékelése,<sup>109</sup> mely a korábbi bővítésekkel ellentétben<sup>110</sup> elvezetett Horvátország egyedülként való csatlakozásához.<sup>111</sup> A regionális politika szempontjából ez olyan további tünetekkel jár, hogy nem mindenik államban jött létre még a NUTS rendszer szerinti területi beosztás,<sup>112</sup> amely azt is mutatja, hogy egyes országok jóval közelebb állnak az integráció érettség szempontjából az EU-ba való belépéshez.

---

<sup>103</sup> Izland, Törökország, Szerbia, Montenegró, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság.

<sup>104</sup> Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó (UNSCR 1244/1999).

<sup>105</sup> SERBOS, Sotiros: *European Integration & South Eastern Europe: Prospects & Challenges for the Western Balkans*, *UNISCI Discussion Papers*, 2008. 18. szám, 97. o.

<sup>106</sup> *From 'absorption' to 'integration capacity'*, <http://www.euractiv.com/enlargement/absorption-integration-capacity/article-159550> (letöltve: 2012.09.10.).

<sup>107</sup> *“The Union's capacity to absorb new members, while maintaining the momentum of European integration, is also an important consideration in the general interest of both the Union and the candidate countries.”* European Council, *Conclusions of the Presidency*, Koppenhága, 1993. június, 13. o.

<sup>108</sup> Az ún. Instrument for Pre-Accession Assistance keretében a 2014-2020-as tervezési időszakra 14.1 milliárd eurót irányoz elő a Bizottság javaslata. Ld. COM(2011) 838 final.

<sup>109</sup> Ld. Albania 2011 Progress Paper: SEC(2011) 1205 final; Bosnia and Herzegovina 2011 Progress Paper: SEC(2011) 1206 final; Kosovo 2011 Progress Paper: SEC(2011) 1207 final; the Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress Paper: SEC(2011) 1203 final; Montenegro 2011 Progress Paper: SEC(2011) 1204 final; Serbia 2010 Progress Paper: SEC(2010) 1330 final.

<sup>110</sup> Kivéve Görögország 1979-es csatlakozását.

<sup>111</sup> *Accession Treaty: Treaty concerning the accession of Republic of Croatia*, <http://delhrv.ec.europa.eu/files/file/articles-st14409.en11-1323455241.pdf> (letöltve: 2012.08.10.). Horvátország 2013 július elsejével kezdődően tagja az Európai Uniónak.

<sup>112</sup> Horvátországnak 3 NUTS2 szintű régiója van, Izlandnak 1, Törökországnak 26, Montenegrónak és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságnak 1-1 (de még folyamatban van az egyeztetési eljárás), valamint Albániának 3. Ld. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts\\_nomenclature/correspondence\\_tables/national\\_structures\\_non\\_eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/correspondence_tables/national_structures_non_eu) illetve Albania 2011 Progress Paper: SEC(2011) 1205 final 51. o.



<b>Egy főre jutó GDP (vásárlóerő paritáson mért)</b>	<b>2001 (%)</b>	<b>2011 (%)</b>
EU 27	100	100
EU 15	115	110
Svédország	128	126
Hollandia	134	131
Spanyolország	98	99
Magyarország	58	66
Lengyelország	47	65
Románia	28	49
Bulgária	30	45
Horvátország	51	61
Izland	132	110
Törökország	37	52
Szerbia		35
Montenegro		43
Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság		36
Albánia		31
Koszovó		
Bosznia-Hercegovina		29

4. táblázat: Az uniós átlaghoz mért egy főre jutó GDP a csatlakozni kívánó államokban.

Forrás: Eurostat.

	Népesség (ezer fő, 2009)	GDP (millió euro, 2009)	GDP per fő	%
EU 27	499786,86	11751517,2	23513	100
EU 27 + Horvátország	504221,92	11797186,08	23396	99,5
Izland	319,37	8660,40	27117	115,3
EU 28 + Izland	504541,29	11805846,48	23399	99,51
Albánia	3184,7	8715,88	2736	11,63
Bosznia-Hercegovina	3844,48	12297	3198	13,60
Horvátország	4435,06	45668,88	10297	43,79
Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	2048,62	6676,70	3259	13,86
Koszovó	2180,69	3912,4	1794	7,62
Montenegró	630,03	2981	4731	20,12
Szerbia	7365,51	28883,4	3921	16,67
Nyugat Balkán	23689,09	109135,26	4606	19,58
Nyugat Balkán Horvátország nélkül	19254,03	63466,38	3296	14,01
EU 28 + Nyugat Balkán	523475,95	11860652,46	22657	96,35
Törökország	71517,1	440942,23	6165	26,21
EU 28 + Törökország	575739,02	12238128,31	21256	90,4
EU 28 + Izland, Nyugat- Balkán, Törökország	595312,42	12310255,09	20,678	87,94

5.táblázat: Az egyes csatlakozni kívánó országok hatása az EU GDP átlagára (2009-es adatok szerint).

Forrás: Eurostat és saját számítások.

Látni kell azonban azt is, hogy ezen országok csatlakozása körül még rengeteg a kérdőjel, melyek túlmutatnak a *acquis communautaire* átvételének kérdéskörén. Elegendő csupán a Törökországhoz kapcsolódó biztonságpolitikai, földrajzi vagy kulturális jellegű

fenntartásokra, illetve az úgynevezett „ciprusi problémára” gondolni,<sup>113</sup> vagy a Nyugat-Balkán országok gyenge állami struktúrájára, melyek közül különösen kiemelkedik Koszovó és Bosznia-Hercegovina esete.<sup>114</sup>

A távlati hipotéziseket nehezíti, hogy nem tudhatjuk például, milyen költségvetési szabályok lesznek hatályban, ha és amikor ezen országok integrálódnak az Európai Unióba. Így e ponton csupán egy, a korábbi bővítések fényében jelentős tényre szükséges felhívni a figyelmet, mely nem lesz megkerülhető szempont a regionális politika nézőpontjából. Ahogy az alábbi táblázat is mutatja, ezen országok csatlakozása esetében is jelentős statisztikai hatással szükséges számolni. Nincs persze új a nap alatt, így az uniós átlag GDP visszaesése (a maga bizonytalansági faktoraival, hiszen nem tudhatjuk mekkora lesz az EU és ezen országok GDP növekedése) párhuzamba állítható a 2004-es és a 2007-es bővítési körökkel. Ebben a képletben Törökország egymaga megfelel a 2004-ben csatlakozott államok által okozott makrogazdasági hatásnak, valamint a Nyugat-Balkán országai Bulgária és Románia hatásszintjét érik el.<sup>115</sup>

Ennek az összesen körülbelül 12%-os GDP átlag csökkenésnek azonban olyan következményei lehetnek, hogy a jelenleg 75%-os küszöb alatt álló régiók az átmeneti régiók csoportjába kerülhetnek,<sup>116</sup> valamint a jelenleg oda sorolandó régiók onnan kikerülnek.<sup>117</sup> Fontos ez, hiszen a jelenlegi keretek között a nettó befizető Franciaország, Németország és az Egyesült Királyság több régiója tartozik az átmeneti régiók közé, amely kategóriát az új számok alapján cseh, görög és olasz régiók töltenének ki. Mindez elvezethet többek között a strukturális alapok újraszabályozásához, illetve a források átcsoportosításához.

Ami a támogatások mértékét illeti, a 2.35%-os capping szabállyal számolva, ezen országok változó mértékű támogatásra lennének jogosultak. Így adott esetben a relatíve kis GDP-vel és kevés lakossággal rendelkező Nyugat-Balkán országok a jelenlegi kohéziós keretnek csupán 3% körüli részére tarthatnának igényt, ám Törökország majdhogynem a források negyedére, azaz a várható GDP növekedés mértékének függvényében a források 22-24%-ára.<sup>118</sup>

---

<sup>113</sup> VREESE, Claes H. de – BURG, Wouter van der – HOBOLT, Sara: Turkey in the EU?: How cultural and economic frames affect support for Turkish accession, *Comparative European Politics*, 2012. 10. szám, 218-235. o., IBRYAMOVA, Nuray: *For Europe's Sake: Securitized Turkey's EU Membership*, in: ROY, Joaquin – DOMINGUEZ, Roberto (szerk.): *Toward the Completion of Europe*, 2006, Miami-Florida European Union Center of Excellence, 277-289. o., HUGHES, Kirsty: *Turkey and the European Union: Just another Enlargement?*, Friends of Europe, 2004. 8. szám. Orbán Endre: A török csatlakozás kérdőjelei. *Ars Boni*. 2013/1. 61-62. o.

<sup>114</sup> JOSIPOVIC, Ivo: The Western Balkans: New Politics for a New Age, *Mediterranean Quarterly*, 2010. 4. szám, 15-17. o.

<sup>115</sup> Ld. 52. lj.

<sup>116</sup> Ilyen, jelenleg a 75%-os szint alatt elhelyezkedő régiók kódjai: EL11, EL12, EL14, EL41, ES43, FR92, ITF4, ITF5, ITF6, ITG1, PT18, PT20, SI01, SK02, UKK3. Lásd: *GDP by NUTS2 regions*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&pcode=tgs00006&language=en> (letöltve: 2012.08.10.).

<sup>117</sup> Az átmeneti régiók kategóriájának várható tagjai 2014 után Eurostat kódok szerint: BE32, BE33, BE34, BE35; DE41, DE80, DE93, DED1, DED2, DED3, DEE0, DEG0; EL13, EL22, EL24, EL25, EL41, EL43; ES41, ES61, ES62, ES64, ES70; FR22, FR84, FR30, FR41, FR43, FR53, FR63, FR72, FR81; ITF1, ITF2, ITG2; MT00; AT11; FI13; UKC2, UKD1, UKD4, UKD5, UKE1, UKE3, UKF3, UKG2, UKH3, UKK4, UMM6, UMN0; HR01. Lásd *uo.*

<sup>118</sup> Ez a mérték párhuzamba állítható az 1987-es helyzettel, mikor a déli országok és Írország a támogatások 35%-ára voltak jogosultak, noha a Közösség népességének csupán 19%-át adták és csak 7.7%-kal járultak hozzá a közösségi forrásokhoz. Ld. IVÁN *i.m.* 80. o.

Strukturális Alapok hét évre (2014-2020)	325000 millió euro	100%
GDP 2,35%-a évente (2009-es adatok szerint)		
Törökország	10362,142	3,18
Albánia	204,823	0,063
Bosznia-Hercegovina	288,979	0,088
Horvátország	1073,218	0,33
Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	156,902	0,048
Koszovó	91,941	0,028
Montenegró	70,053	0,021
Szerbia	678,759	0,208
Nyugat Balkán összesen	2564,678	0,789
Nyugat Balkán Horvátország nélkül	1491,459	0,458

6.ábra: A potenciális tagállamok hozzávetőleges részesedése a Strukturális Alapokból.

Forrás: Eurostat és saját számítások.

## 6. Záró megjegyzések

Mint látható, a regionális politika területén a belső kohéziós megfontolásokon felül jelentős szerepet játszanak a versenyképesség, az Uniós költségvetési politika, valamint a bővítési politika szempontjai is és ezek erőteljes alakító tényezővé válnak, illetve válhatnak rövid-, közép- és hosszútávon egyaránt.

Kézenfekvőnek tűnhet leegyszerűsíteni a kérdést a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek érdekkonfliktusára, azonban nyilvánvaló, hogy a strukturális alapok nem csupán redisztribúcióként értékelhetők,<sup>119</sup> hanem olyan befektetésként, melyek a lemaradó területek kínálati oldalát és egyben tökevonzó képességét hivatottak megerősíteni, és hatásuk visszamutat a befektető gazdagabb tagállamok irányába.<sup>120</sup> Ahogy az *angol iskola*

<sup>119</sup> Ráadásul napjainkban az Unión belüli személyek szabad mozgásával kapcsolatos viták újabb érvet szolgáltatnak a kohéziós politika mellett.

<sup>120</sup> Ezzel szemben a másik uniós támogatási politikát, a közös mezőgazdasági politikát többen is kritikával illetik, lásd: „*This brief discussion suggests one guiding principle for the EU budget: expenditure at the EU level is appropriate mainly to safeguard a European public good. Over time, the EU budget structure should reflect this simple principle. There is no justification for spending a major part of the EU’s scarce resources over decades on a declining industry such as agriculture.*” GROS i.m. 8. o. Továbbá: SAPIR et al.: *An Agenda for a*

képviselői mondanák, egy olyan értéket megvalósulását teszi lehetővé ez a politika, mely nélküle nem jöhetne létre.<sup>121</sup>

Ennek megfelelően fontos felhívni a figyelmet a nettó pozíció szemlélet szükségességére, mely rányomja a bélyeget az uniós költségvetés elfogadására. Hiszen amennyiben az csupán a tagállamok zéró összegű végjátékának az eredménye, úgy kérdéses, hogy ki az a szereplő, aki az uniós összérdekeket tekinti szem előtt. Ebből a szempontból jó irányú lépésnek tűnik, hogy a Lisszaboni Szerződés beemelte az Európai Unió joganyagába a többéves pénzügyi keretet,<sup>122</sup> melynek elfogadásához szükség van az Európai Parlament jóváhagyására is.

Ezenfelül kézenfekvőnek tűnhet a politika hatékonyságának megkérdőjelezése is, azonban azt is látni kell, hogy eredményei nélkülözhetetlenek egy területileg kiegyensúlyozni kívánt Európai Unióban, mely az integráció mélyülésének alapfeltétele. Nem tagadva persze, hogy a politika működési mechanizmusa lehetne hatékonyabb, valamint azt sem hogy a globális verseny az EU-t is rákényszeríti politikáinak céljaival való összehangolására, fontosnak érzem hangsúlyozni az adaptáció jelentőségét, mely a kihívások fényében mindig képes lehet újrafogalmazni a politika eszköztárában a válaszokat.<sup>123</sup>

Végző soron pedig utalnék a távoli jövő esetleges bővítési kihívásaira, bár a 2012-ben napvilágot látott dokumentum a Future of Europe Group tizenegy külügyminiszterétől látványosan nem említi a bővítés témáját, csupán az elvi lehetőségét veti fel.<sup>124</sup> A tavaly szeptemberi Barroso beszéd és a hosszasan elhúzódó euróválság és annak kezelése ugyanis háttérbe szorítja a *widening* kérdését, figyelni az esetleges következményekre, különös tekintettel a források elolvasására és a statisztikai hatásra ugyanakkor célszerű.

---

*growing Europe: Making the EU economic system deliver*, 2003, Report of an independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, 164. o. TARSCHYS – FERRER *i.m.* 38-42. o.

<sup>121</sup> Ld. IVÁN *i.m.* 29-30. o. GAZDAG Ferenc (szerk.): *Biztonságpolitika*, 1997, SVKH, 73-74. o.

<sup>122</sup> EUMSZ 312. cikk. Hasonló lépés lehetne, amennyiben az MFF időszaka a Parlament, illetve a Bizottság működési idejéhez kapcsolódna, amit egyébként lehetővé tesz az EUMSZ is, hiszen az minimum öt évben határozza meg az MFF hosszát. Ld. EUMSZ 312. cikk (1). bekezdés.

<sup>123</sup> Nem elhanyagolható szempont ugyanakkor a tagállami bürokráciák reakciója, hogy azok mennyiben tartják szem előtt az új hatékonysági, illetve eredményességi szempontok érvényre juttatását. BACHTLER *i.m.* 55. o.

<sup>124</sup> *Final Report of the Future of Europe Group (2012.09.17.)*, <http://www.ms.gov.pl/files/docs/komunikaty/20120918RAPORT/report.pdf> (letöltve: 2012.10.02.)

## 7. Bibliográfia

ÁGH Attila: A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig, *Politikatudományi Szemle*, 2011. 1. szám, 31-48. o.

ARATÓ Krisztina – BARTAL Anna Mária – KÓNYA Márton – NIZÁK Péter: *Az Európai Unió strukturális alapjai és a partnerség elve Magyarországon*, 2008, Rejtjel Kiadó.

BAJUSZ Anna: Az Európai Parlament és az Európai Bizottság többéves pénzügyi keretre tett javaslatának bemutatása, *Európai Tükör*, 2012. 1. szám, 5-13. o.

BALÁZS Péter (ed.) *A European Union with 36 Members? Perspectives and Risks*. Central European University Press, Budapest, 2014.

BANAI Péter Benő – NOVOTNY Gábor: Makrogazdasági feltételrendszer – azonos mérce? Szempontok az Európai Bizottság javaslatának értékeléséhez, *Európai Tükör*, 2012. 1. szám, 98-107. o.

CIPRIANI, Gabriele: *Rethinking the EU Budget. Three Unavoidable Reforms*, 2007, CEPS.

CZURIGA Eszter: A portugál régiók konvergenciája az Európai Unió strukturális támogatásainak tükrében, *Európai Tükör*, 2009. 4. szám, 99-112. o.

EGER, Thomas – SCHÄFER, Hans-Bernd (ed.): *Research Handbook on the Economics of European Union Law*. Edward Elgar, Cheltenham, 2012.

*Európa, régiók, konvergencia: a regionális politika lehetőségei és eredményei az EU-ban* [www.nfu.hu/download/8465/Európa%20régiók%20konvergencia.pdf](http://www.nfu.hu/download/8465/Európa%20régiók%20konvergencia.pdf) (letöltve: 2012.07.20.).

European Council: *Conclusions of the Presidency*, Koppenhága, 1993. június 21-22., [http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/abc/72921\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/abc/72921_en.pdf) (letöltve: 2012.07.30.).

European Commission: *Cohesion Policy: Strategic Report 2013 on Programme Implementation 2007–2013*. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2013) 210 final. Brussels.

*Eurostat Regional Yearbook 2011*. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-HA-11-001-07/EN/KS-HA-11-001-07-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-11-001-07/EN/KS-HA-11-001-07-EN.PDF) (letöltve: 2013.05.10.)

*Final Report of the Future of Europe Group* (2012.09.17.), <http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20120918RAPORT/report.pdf> (letöltve: 2012.10.02.)

From 'absorption' to 'integration capacity', <http://www.euractiv.com/enlargement/absorption-integration-capacity/article-159550> (letöltve: 2012.09.10.).

GARDINER, Ben – MARTIN, Ron – TYLER, Peter: *Competitiveness, Productivity and Economic Growth across the European Regions*, European Regional Science Association Series ERSA

conference papers. <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa04/PDF/333.pdf>  
(letöltve: 2012.10.10.).

GAZDAG Ferenc (szerk.): *Biztonságpolitika*, 1997, SVKH.

*GDP by NUTS2 regions*,  
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&pcode=tgs00006&language=en> (letöltve: 2012.08.10.).

GROS, Daniel: *How to achieve a Better Budget for the European Union?*, 2008, CEPS Working Document no. 258.

*Growing Regions, growing Europe. Fourth Report on Economic and Social Cohesion.*  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_en.pdf)  
(letöltve: 2012.09.10.).

GYÖRI Enikő: *A nemzeti parlamentek és az Európai Unió*, 2004, Osiris.

HETÉNYI Géza: Magyarország érdekei a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keret tárgyalásai során, *Európai Tükör*, 2012. 1. szám, 14-28. o.

HETÉNYI Géza – MODOK Benő: A capping mint a legfőbb magyar probléma, *Európai Tükör*, 2012. 1. szám, 89-97. o.

HUGHES, Kirsty: *Turkey and the European Union: Just another Enlargement?*, 2004, Friends of Europe.

IBRYAMOVA, Nuray: *For Europe's Sake: Securitizing Turkey's EU Membership*, in: ROY, Joaquin – DOMINGUEZ, Roberto (szerk.): *Toward the Completion of Europe*, 2006, Miami-Florida European Union Center of Excellence, 277-289. o

ICENER, Erhan – PHINNEMORE, David – PAPADIMITRIOU, Dimitris: Continuity and Change in the European Union's approach to Enlargement: Turkey and Central and Eastern Europe compared, *Southeast European and Black Sea Studies*, 2010. 2. szám, 207-223. o.

IOZZO, Alfonso – MICOSSI, Stefano – SALVEMINI, Maria Teresa: *A new budget for the European Union?*, 2008, CEPS Policy Brief no. 159.

*Issues Arising from Turkey's membership Perspective*, COM(2004) 656 final.

IVÁN Gábor: *Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe*, 2007, Osiris.

JOSIPOVIC, Ivo: The Western Balkans: New Politics for a New Age, *Mediterraneum Quarterly*, 2010. 4. szám, 7-18. o.

JUHÁSZ Tamás: Kohéziós politika – alamizsna helyett befektetés?, *Európai Tükör*, 2012. 1. szám, 59-72. o.

KAVAS, Alican – KAVAS, Ender Duygu: *Accession to the European Union: the case of Turkey*, Global Conference on Business and Finance Proceedings, 2012. 2. szám, 151-154. o.

KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*, 2007, Complex Kiadó.

KENGYEL Ákos (szerk.): *Az Európai Unió politikái*, 2010, Akadémiai Kiadó.

KLEIN, Peter G.: *New Institutional Economics*. In: BOUCKEART, Boudewijn and GEEST, Gerrit De (ed.): *Encyclopedia of Law and Economics*. Edward Elgar and the University of Ghent, 2000. 456-89. o. Elérhető: <http://www.ssu.missouri.edu/faculty/PKlein/papers/> (letöltve: 2014.04.20.)

Központi Statisztikai Hivatal: *A bruttó hazai termék (GDP) területi megoszlása 2011-ben (előzetes adatok)*. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/gdpter/gdpter11.pdf> (letöltve: 2014.01.20.)

LÁNCOS Petra Lea: *Az európai strukturális és kohéziós politika*, in: SZABÓ Marcel – GYENEY Laura – LÁNCOS Petra Lea (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió egyes politikáiba*, 2011, Szent István Társulat, 152-165. o.

LENGYEL Imre: A regionális versenyképességről, *Közgazdasági Szemle*, 2000. 12. szám, 962-987. o.

LENGYEL Imre – RECHNITZER János: *Regionális gazdaságtan*, 2004, Dialóg Campus.

*Letter from David Cameron, Angela Merkel, Nicolas Sarkozy, Mark Rutte, Mari Kiviniemi to President of European Commission*, <http://www.number10.gov.uk/news/letter-to-president-of-european-commission/> (letöltve: 2012.08.27.).

LÓRÁND Balázs: Az Európai Unió kohéziós politikájának értékelése, *Európai Tükör*, 2010. 4. szám, 54-66. o.

MANCHA-NAVARRO, Tomás – GARRIDO-YSERTE, Rubén: Regional policy in the European Union: The cohesion-competitiveness dilemma, *Regional Science Policy & Practice*, 2008. 1. szám, 47-66. o.

MIJS, Arnout – ADRIAAN, Schout: *Views on the Commission's Draft EU Budget: Excessively ambitious or overly timid?*, 2012, EPIN Working Paper no 32.

MIKITA József: Versenyképesség és kohézió – az európai kutatási és regionális politika összefüggései, *Európai Tükör*, 2009. 11. szám, 13-24. o.

*Multiannual Financial Framework 2014-2020 and EU Budget 2014. The Figures*. [file:///C:/Users/Endre/Downloads/KV0413055ENC\\_002.pdf](file:///C:/Users/Endre/Downloads/KV0413055ENC_002.pdf) (letöltve: 2014.04.20.)

NAGY Gábor: Divergencia vagy konvergencia – az átmenet gazdasági térfolyamatainak mérlege földrajzos szemmel, *Tér és társadalom*, 2007. 1. szám, 35-51. o.

PÁLNÉ Kovács Ilona: Középszintű reform és/vagy területi léptékváltás, *Új Magyar Közigazgatás*, 2010. 1. szám, 13-20. o.



PÁLNÉ Kovács Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*, 2001, Dialóg Campus.

PÁLNÉ Kovács Ilona – SCOTT, James – GÁL Zoltán (ed.): *Territorial Cohesion in Europe*. Institute for Regional Studies, Pécs, 2013.

PELKMANS, Jacques: *European Integration: Methods and Economic Analysis*. FT Prentice Hall, 2006.

RODRÍGUEZ-POSE, Andrés – FRATESI, Ugo: *Unbalanced development strategies and the lack of regional convergence in the EU*. Paper presented to 2002 ERSA Congress, Dortmund. <http://www.raumplanung.tu-dortmund.de/rwp/ersa2002/cd-rom/papers/415.pdf> (letöltve: 2012.09.11.).

SAPIR, André: *An Agenda for a growing Europe: Making the EU economic system deliver*, 2003, Report of an independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission.

SCHÄFER, Hans-Bernd - OTT, Claus: *The Economic Analysis of Civil Law*, Edward Elgar, London 2004.

SERBOS, Sotiros: *European Integration & South Eastern Europe: Prospects & Challenges for the Western Balkans*, *UNISCI Discussion Papers*, 2008. 18. szám, 95-112. o.

*Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of Regions in the European Union*, 1999, European Commission [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/irmo\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/irmo_en.pdf) (letöltve: 2012.10.01.).

Szalai Ákos: *A magyar szerződési jog gazdasági elemzése*. L'Harmattan, Budapest, 2013.

TARSCHYS, Daniel – FERRER, Jorge Núñez: *Investing where it matters*, 2012, CEPS Task Force Report.

VREESE, Claes H. de – BURG, Wouter van der – HOBOLT, Sara: *Turkey in the EU?: How cultural and economic frames affect support for Turkish accession*, *Comparative European Politics*, 2012. 10. szám, 218-235. o.,

© Orbán Endre, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: [szalai.akos@tk.mta.hu](mailto:szalai.akos@tk.mta.hu)

ISSN 2064-4515