

## 2. Célellentétes következmények? Az uniós források hasznosulása Magyarországon 10.61501/TRIP.2022.2

*Medve-Bálint Gergő – Martin József Péter – Nagy Gabriella*

---

### 1. Bevezetés

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

Az 1988-as átfogó reformja óta azonban az Európai Unió kohéziós politikája számos kihívással küzd, melyek fokozatosan aláássák az eredeti célkitűzések megvalósulását. Egyrészt, az EU keleti bővítése után a kohézió helyett a hangsúly a pénzek hatékony elköltésére és a versenyképesség növelésére helyeződött át (Avdikos–Chardas 2016), ami a területi különbségek növekedését, nem pedig mérséklődését vonhatja maga után (Faragó–Varró 2016). Másrészt, a központi forráselosztás erőteljes térnyerése közvetve a területi középszintet<sup>1</sup> gyengíti, szintén ellentétben az eredeti szándékokkal.

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

---

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

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

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

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

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

---

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

a kohéziós politikát<sup>3</sup>, kiélezve ezzel a regionalizáció, a hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatása és a forrásfelhasználás hatékonysága közötti ellentétet (Bachtler–McMaster 2008). Az elmaradott térségek – noha azok szorulnak rá leginkább a fejlesztési forrásokra – forrásfelvevő képessége korlátozott, ráadásul intézményi minőségük is gyengébb a fejlettebb területekénél.

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

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

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

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

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

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

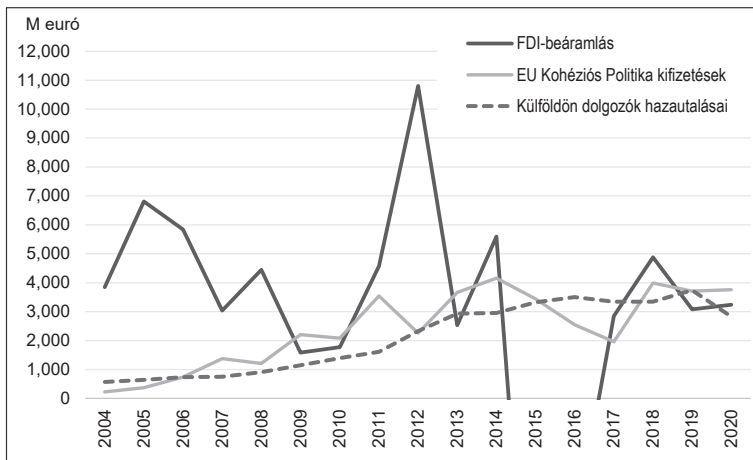
Egyes keleti tagállamok súlyos jogállamisági problémái mellett az imént taglalt nézeteltérések következményének is tekinthető a 2021–2027-es programozási időszak költségvetési tárgyalásai alatt az uniós pénzügyi érdekek védelméről és a jogállamisági feltételről kiobbant vita. Korábban tagállami kötelezettség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

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

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

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

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



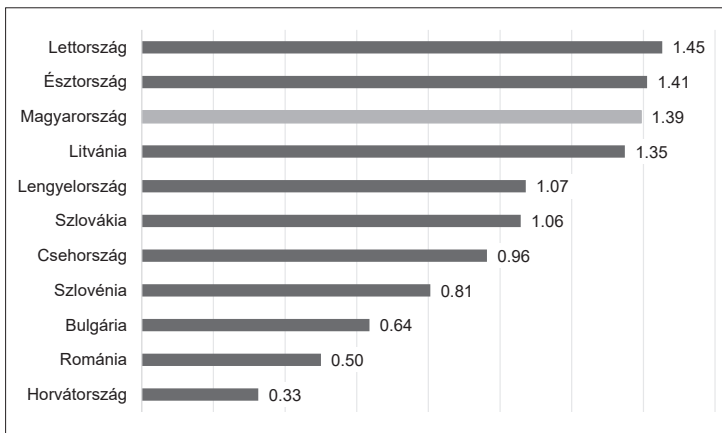
*Forrás:* A szerzők számításai az Európai Bizottság EU-s költségvetési adatbázisa, [http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm) (letöltés dátuma: 2022. 09. 15.); az UNCTAD FDI adatbázisa és a Világbank hazautalásokat összesítő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

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

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

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

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



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

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

A hatékony pénzfelhasználás kétféle értelmezése (jól megtérülő projektekbe való beruházás vagy a rendelkezésre álló források gyors lekötése) közül a magyar kormány az utóbbit tette magáévá. A kormány számos alkalommal kifejezte, hogy elsődleges célja a lehető legtöbb uniós forrás lehető leggyorsabb felhasználása, ami abszorpciós nyomás alá helyezte a közigazgatást.<sup>5</sup> Eközben a célok indokoltsága, a projektek tervezése és az ellenőrzés másodlagossá vált. A gyors pénzköltés igénye is tükröződik abban, hogy egy 2012. évi kormányhatározat<sup>6</sup> szerint a 2014–2020-as programozási időszak forrásainak 60%-át

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

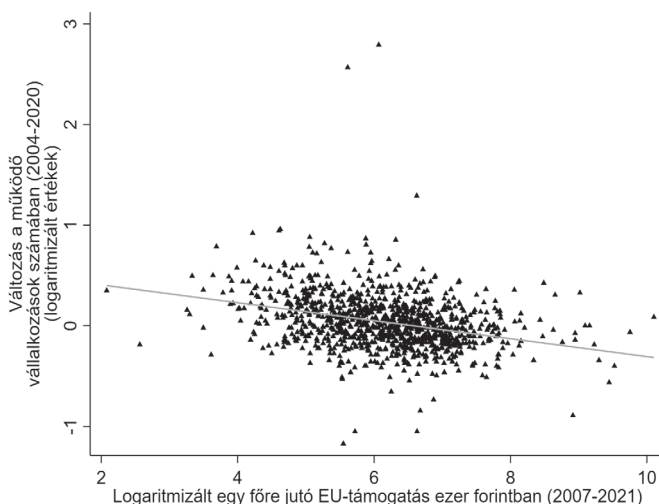
<sup>6</sup> Lásd 1600/2012. (XII. 17.) Korm. határozat a 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználásának tervezésével és intézményrendszerének kialakításával összefüggő aktuális feladatokról.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

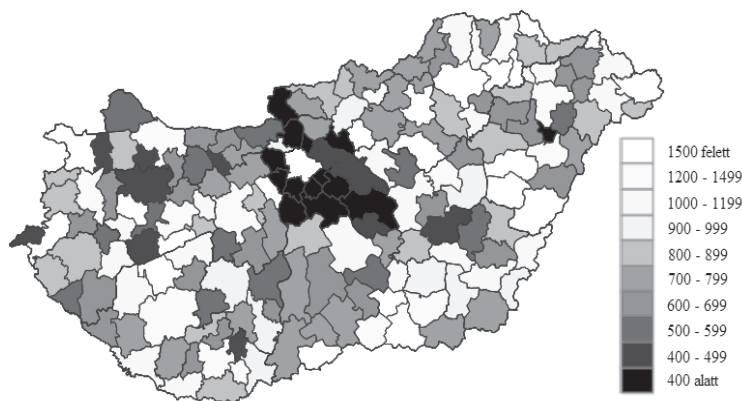
A kohéziós politikának nem sikerült betöltenie a területi kiegyenlítő szerepét megyei szinten. A 2004-es megyei fejlettségi szint (GDP/fő mutatóval kifejezve) és a 2004 és 2021 közötti időszakban kifizetett egy főre eső uniós támogatások között nincs statisztikailag szignifikáns összefüggés ( $r = 0,114$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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>11</sup> Ezt támasztja alá, hogy a magyarországi abszorpció később kiemelkedően magas volt.

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

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

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

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

<sup>13</sup> Lásd bővebben Vitéz F. (2018) cikkét a *24.hu* weboldalon.

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

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

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

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

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

Az ellenőrzés elégtelenségére utal az 1. táblázat is, amely az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) éves jelentései<sup>16</sup> alapján a visegrádi országokban hasonlítja össze az adott ország irányító hatóságai által felderített szabálytalanságok számát és arányát (a teljes, rendelkezésre álló uniós forrásokhoz képest). Az adatokból az látszik, hogy a darabszámot illetően nem lóg ki a magyar mutató a visegrádi átlagból, de az ellenőrzés alá vont projektek értéke a támogatások arányában 2020-ig rendre a legalacsonyabbnak bizonyult a közép-európai országok között. Az erőltetett forrásköltés miatt a hatóságok nem érdekeltek abban, hogy szigorúan ellenőrizték a költségelszámolásokat, amíg ezt az EU ellenőrző szervei nem kifogásolják (TI Magyarország–Kállay 2015:9).<sup>17</sup>

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

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

<sup>16</sup> Lásd az OLAF weboldalát: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en)

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

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

## 6. Összegzés

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

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

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

## Irodalom

- 24.hu (2017): Tyukod a magyar kilátónagyhatalom, még a közmunkás is uniós pénzből él. 24.hu, 2017. jún. 30., <https://24.hu/belfold/2017/06/30/tyukod-a-kilatonagyhatalom-sehol-ennyi-penzt-nem-adott-erre-az-unio/>
- Allen, D. (2005): Cohesion and the structural funds. In: Wallace, H. – W. Wallace – M. Pollack (eds.): Policy-making in the European Union. (5th ed.) Oxford: Oxford University Press, 213–242. p.
- Avdikos, V. – A. Chardas (2016): European Union cohesion policy post 2014: More (place-based and conditional) growth – less redistribution and cohesion. Territory, Politics, Governance, Vol. 4, No. 1., 97–117. p., DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2014.992460>
- Bachtler, J. – I. McMaster (2008): EU Cohesion policy and the role of the regions: Investigating the influence of structural funds in the New Member States. Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 26, No. 2, 398–427. p., DOI: <https://doi.org/10.1068/c0662>
- Bachtler, J. – F. Wishlade (2015): Prospects for Cohesion Policy in 2014–20 and beyond: Progress with programming and reflections on the future. Report. University of Strathclyde, <https://strathprints.strath.ac.uk/70413/>
- Becker, P. (2019): The reform of European cohesion policy or how to couple the streams successfully. Journal of European Integration, Vol. 41, No. 2, 147–168. p., DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1553964>
- Bloom, S. – V. Petrova (2013): National subversion of supranational goals: ‘Pork-barrel’ politics and EU Regional Aid. Europe-Asia Studies, Vol. 65, No. 8, 1599–1620. p.
- Bollen, F. (1999): The reform of the EU Structural Funds: 10 questions on the magnitude and direction of reforms. EIPASCOPE, 1999/1, 1–9. p.
- Bruszt, L. (2008): Multi-level governance – The eastern versions emerging patterns of regional developmental governance in the New Member States. Regional and Federal Studies, Vol. 18, No. 5, 607–628. p.
- CRCB (2021): Orban’s cronies in the Hungarian public tenders in construction, 2005–2020. Budapest: Corruption Research Center Budapest, <https://www.crcb.eu/?p=2876>
- CRCB (2022): Corruption risk and the crony system in Hungary. A brief analysis of EU funded contracts in Hungarian public procurement 2005–2021. CRCB Research Notes. Budapest: Corruption Research Center Budapest, [https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2022/03/2022\\_research\\_notes\\_03\\_220307\\_02.pdf](https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2022/03/2022_research_notes_03_220307_02.pdf)
- Dąbrowski, M. – J. Bachtler – F. Bafail (2014): Challenges of multi-level governance and partnership: Drawing lessons from European Union cohesion policy. European Urban and Regional Studies, Vol. 21, No. 4, 355–363. p., DOI: <https://doi.org/10.1177/0969776414533020>
- Dedák I. (2022): Gazdasági felzárkózás Magyarországon. A kártyavár összeomlása. Portfolio. hu. 2022. jún. 24. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20220624/gazdasagi-felzarkozas-magyarorszag-a-kartyavar-osszeomlása-552035#>
- Epstein, R. – U. Sedelmeier (eds. 2019): International influence beyond conditionality: Post-communist Europe after EU Enlargement. London: Routledge.
- EU (2021a): The EU’s 2021–2027 Long-term Budget and NextGenerationEU. Luxembourg: Publications Office of the European Union, <https://op.europa.eu/s/wY37> (Letöltés dátuma: 2022. 09. 15.)
- EU (2021b): Statistical evaluation of irregularities reported for 2020: Own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure. Commission Staff



- Working Document, SWD 258 final, Part 2/2. Brussels: European Commission, [https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2021-11/pif\\_report\\_2020\\_statistics2\\_en.pdf](https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2021-11/pif_report_2020_statistics2_en.pdf)
- Faragó, L. – K. Varró (2016): Shifts in EU cohesion policy and processes of peripheralization: A view from Central Eastern Europe. *European Spatial Research and Policy*, Vol. 23, No. 1, 5–19. p. DOI: <https://doi.org/10.1515/esrp-2016-0001>
- Fazekas, M. – L. P. King (2019): Perils of development funding? The tale of EU Funds and grand corruption in Central and Eastern Europe. *Regulation and Governance*, Vol. 13, 405–430. p.
- Goulet, R. (ed. 2018): EU cohesion policy 1988–2008: Investing in Europe’s future. Brussels: European Commission.
- Hegedüs J. – Péteri G. (2015): Közzolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. *Szociológiai Szemle*, 25. évf. 2. sz., 90–119. p.
- Hughes, J. – G. Sasse – C. Gordon (2004): Europeanization and regionalization in the EU’s enlargement to Central and Eastern Europe. London: Palgrave Macmillan.
- Incaltaurau, C. – G. C. Pascariu – N-C. Surubar (2020): Evaluating the determinants of EU Funds absorption across old and New Member States – The role of administrative capacity and political governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 58, No. 4, 941–961. p., DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12995>
- Kelemen, R. D. (2020): The European Union’s authoritarian equilibrium. *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, No. 3, 481–499. p., DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1712455>
- KPMG (2017): A magyarországi európai uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése. Budapest: KPMG – Magyarország kormánya, Miniszterelnökség, [https://www.palyazat.gov.hu/magyarorszag\\_i\\_europai\\_unios\\_forrasok\\_elemzese](https://www.palyazat.gov.hu/magyarorszag_i_europai_unios_forrasok_elemzese)
- Lacny, J. (2021): The Rule of Law conditionality under Regulation No. 2092/2020 – Is it all About the money? *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 13, No. 1, 79–105. p., DOI: <https://doi.org/10.1007/s40803-021-00154-6>
- Lux G. (2017): A külföldi működő tőke által vezérelt iparfejlődési modell és határai Közép-Európában. *Tér és Társadalom*, 31. évf. 1. sz., 30–52. p., DOI: <https://doi.org/10.17649/TET.31.1.2801>
- Martin J. P. (2020): Olajozza vagy csikorgatja a fogaskerekeket? A NER korrupciós és gazdasági teljesítménye nemzetközi összehasonlításban. In.: Kolosi, T. – Szelényi I. –Tóth I. Gy. (szerk.): Társadalmi Riport 2020. Budapest: TÁRKI, 60–89. p.
- Medve-Bálint, G. (2017): Funds for the wealthy and the politically loyal? How EU funds may contribute to increasing regional disparities in East Central Europe. In: Bachtler, J. – S. Hardy – P. Berkowitz – T. Muravska (eds.): EU cohesion policy: Reassessing performance and direction. London, New York: Routledge, 220–240. p.
- Medve-Bálint, G. – D. Bohle (2016): Local government debt and EU funds in the Eastern Member States: The Cases of Hungary and Poland. MAXCAP WP Series, No. 33, Berlin: Freie Universität Berlin. [http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap\\_wp\\_33.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_33.pdf)
- Mendez, C. – F. Wishlade – J. Bachtler (2012). Negotiation boxes and blocks: Crafting a deal on the EU budget and cohesion policy. European Policies Research Centre. <https://pureportal.strath.ac.uk/en/publications/negotiation-boxes-and-blocks-crafting-a-deal-on-the-eu-budget-and>



- Milio, S. (2012): Challenges for the future of the structural funds. In: Benedetto, G. – S. Milio (eds.): European Union budget reform: Institutions, policy and economic crisis. London: Palgrave Macmillan, 122–150. p.
- Mungiu-Pippidi, A. (2019): Europe's burden: Promoting good governance across borders. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nagy, J. A. – J. Benedek (2021): Can EU Cohesion Policy fight peripheralization? In: Rauhut, D. – F. Sielker – A. Humer (eds.): EU Cohesion Policy and Spatial Governance. Cheltenham Glos, UK: Edward Elgar, 142–155. p.
- Nyikos Gy. (2015): Pest megye és a Közép-Magyarország régió – Együtt vagy külön? Polgári Szemle, 11. évf. 4–6. sz.
- Nyikos Gy. (szerk. 2018): Állami támogatások. Budapest: Dialóg Campus.
- Nyikos Gy. – Szabó S. (2019): Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok. Európai Tükör, 22. évf. 1. sz., 67–87. p.
- OLAF (2021): The OLAF Report 2020. Twenty-first report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2020. Luxembourg: Publications Office of the European Union, [https://ec.europa.eu/anti-fraud/system/files/2021-12/olaf\\_report\\_2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/system/files/2021-12/olaf_report_2020_en.pdf)
- OLAF (2022): The OLAF Report 2021. Twenty-second report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2021. Luxembourg: Publications Office of the European Union, [https://ec.europa.eu/anti-fraud/system/files/2022-06/olaf-report-2021\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/system/files/2022-06/olaf-report-2021_en_2.pdf)
- Rodríguez-Pose, A. – E. Garcilazo (2015): Quality of government and the returns of investment: examining the impact of cohesion expenditure in European Regions. Regional Studies, Vol. 49, No. 8, 1274–1290. p. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>
- Sachs, J. D. – A. M. Warner (2001): Natural resources and economic development: The curse of natural resources. European Economic Review, Vol. 45, 827–838. p., DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/S0014-2921\(01\)00125-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00125-8)
- Spirk J. – Vitéz F. I. (2018): Gulyásék úgy számoltak, megéri kirúgni az Orbán családnak dolgozó ügyvédi irodát. 24.hu, 2018. aug. 22., <https://24.hu/belfold/2018/08/22/gulyas-gergely-bajkai-istvan-kozbeszerzes-andrassy-ut/>
- TI Magyarország (2021a): Szoba kiváltsággal. A turisztikai támogatások átláthatósága és korrupciós kitettsége járványidőszakban Magyarországon. Budapest: Transparency International Magyarország, [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/12/TIHu\\_szoba\\_kivaltsaggal-1.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/12/TIHu_szoba_kivaltsaggal-1.pdf)
- TI Magyarország (2021b): Fekete Könyv II. Korrupció Magyarországon, 2018–2022. Budapest: Civitas Intézet – Transparency International Magyarország. [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2022/01/Fekete\\_Konyv\\_II\\_2022.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2022/01/Fekete_Konyv_II_2022.pdf)
- TI Magyarország – Kállay L. (2015): Az uniós források korrupciós kockázata Magyarországon. Budapest: Transparency International Magyarország, 48. p., <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/03/TI-Az-Uni%C3%B3s-forr%C3%A1sok-korrupci%C3%B3s-kock%C3%A1zata-Magyarorsz%C3%A1gon.pdf>
- Vitéz F. I. (2018): Szegyenprojektek miatt bünteti Brüsszel Magyarországot több mint 100 milliárd forintra. 24.hu, 2018. jún. 25., <https://24.hu/fn/gazdasag/2018/06/25/szegyenprojektek-miatt-veszit-magyarorszag-tobb-mint-100-milliard-forintot/>
- WEF (2019): Global Competitiveness Report 2019. Geneva: World Economic Forum, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)

## Függelék

Felmerül a kérdés, hogy a kohéziós politika forrásai miként járultak hozzá a gazdasági növekedéshez megyei szinten? Ennek a kérdésnek a megválaszolására 2004–2020 közötti megyei adatokon fixhatás panel regressziókat<sup>18</sup> futtatunk az alábbi változók bevonásával. A függő változó az adott megye inflációval korrigált egy főre eső GDP-jének éves változása (%), míg a magyarázó változók közé került:

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

Három modellt futtattunk, melyek közül az első az EU-források indikátorát kivéve az összes magyarázó változót tartalmazza, a második már az EU-források hatását is becsüli, míg a harmadik<sup>20</sup> az uniós támogatások hatását egyéves késleltetéssel (*lag*) modellezi. Az eredményeket az *Fl. ábra* foglalja össze, mely a koefficienseket ábrázolja 95%-os konfidencia-intervallum mellett.<sup>21</sup>

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

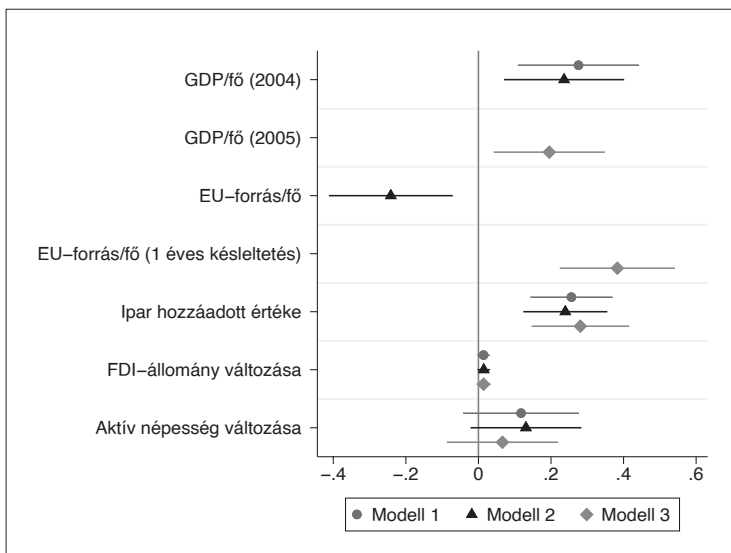
<sup>18</sup> A Hausman-teszt szignifikáns eredménye szerint a fixhatású modell jobb a véletlenhatás modellnél.

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

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

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

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



Az eredmények szerint a megyei fejlettség kezdeti szintje pozitív kapcsolatot mutat a gazdasági növekedéssel, csakúgy, mint az iparosodottság mértéke, ami azt igazolja, hogy az eleve fejlettebb, iparosodott megyékben nagyobb volt a gazdasági növekedés 2004 óta. Az egy főre jutó FDI-állomány az első két modellben csak 90%-os konfidenciaszinten mutat szignifikáns, pozitív kapcsolatot a függő változóval<sup>22</sup>, ellenben a harmadikban már nem lesz szignifikáns az összefüggés, míg az aktív népesség változása és a növekedés között nincs statisztikailag értelmezhető kapcsolat. Az egy főre eső uniós források késleltetés nélkül (2. modell) negatív összefüggést mutatnak a növekedéssel, azonban az egy éves késleltetés (3. modell) már megfordítja az előjelet és szignifikáns pozitív kapcsolatot jelez. Ez azt sugallja, hogy a kohéziós politikából elnyert támogatások gazdasági növekedésre gyakorolt hatása összességében pozitív, ám késleltetett. Ugyanakkor, mivel a források eloszlása többnyire a fejlettebb, városi térségeknek kedvezett (lásd 4. ábra a főszovegben), a panel regresszió eredményei megerősítik azt, hogy a kohéziós politikából érkező pénzek nem járultak hozzá a területi különbségek csökkentéséhez.

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

