

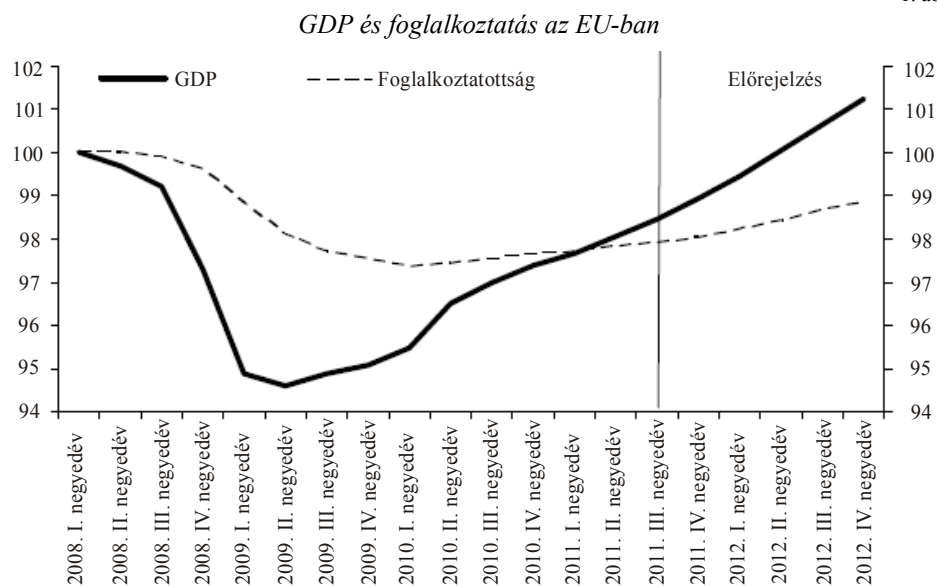
## Aktualitások a fejlesztéspolitika területéről

### Kondicionalitás és eredményorientáltság, illetve kohéziós politika versus területfejlesztés

#### Helyzetkép a fejlesztéspolitika környezetéről

A globális gazdaság kezd kilábalni az elmúlt fél évszázad legrosszabb pénzügyi-gazdasági válságából, Európa pedig hatalmas feladat előtt áll: gazdasági növekedést serkentve csökkentenie kell a munkanélküliséget és a szegénységet. Ezen célok elérésének lehetséges módjairól számos területen, több kérdésben szakmai viták útján megindultak az egyeztetési, előkészítési, stratégiai jelentőségű folyamatok. Gazdaságpolitikai, költségvetési, fejlesztési stratégiai kérdések várnak megoldásra.

1. ábra

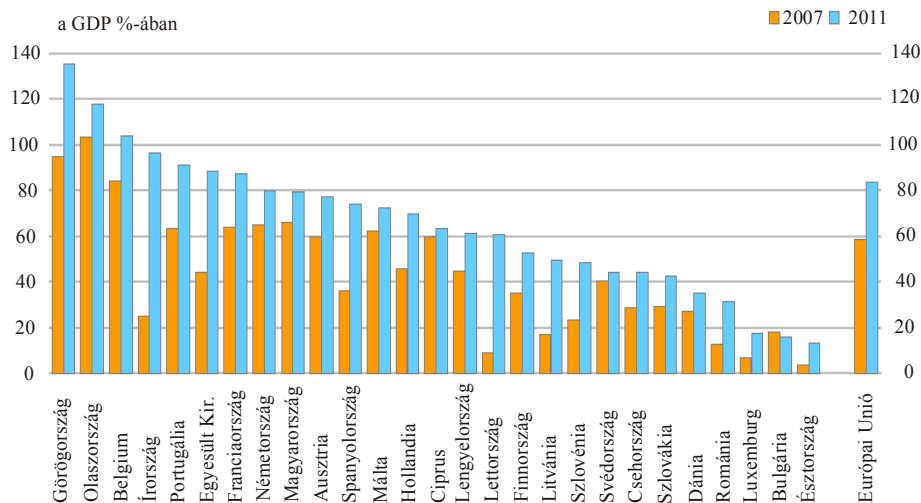


Megjegyzés: A 2008. évi első negyedév=100.

Forrás: Eurostat; Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóságának (ECFIN) őszi előrejelzése.

A gazdaságfejlesztés, munkahelyteremtés, növekedésösztönzés előfeltétele a megalapozott makrogazdasági politika, a kedvező mikrogazdasági környezet. A fegyelmezett költségvetési politika alapvető követelmény, ám ez önmagában még nem elegendő a gazdaság talpra állításához. A gazdaság versenyképességének megerősítése és a növekedés feltételeinek kialakítása nélkül ugyanis nem lehet tartósan stabilizálni az államháztartási helyzetet sem.

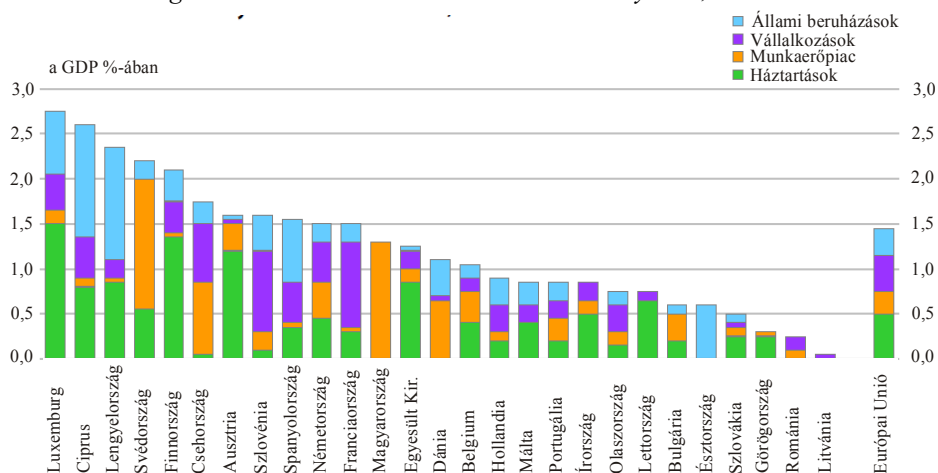
2. ábra

*Államadósság a GDP százalékában az EU tagállamaiban*

Forrás: Eurostat.

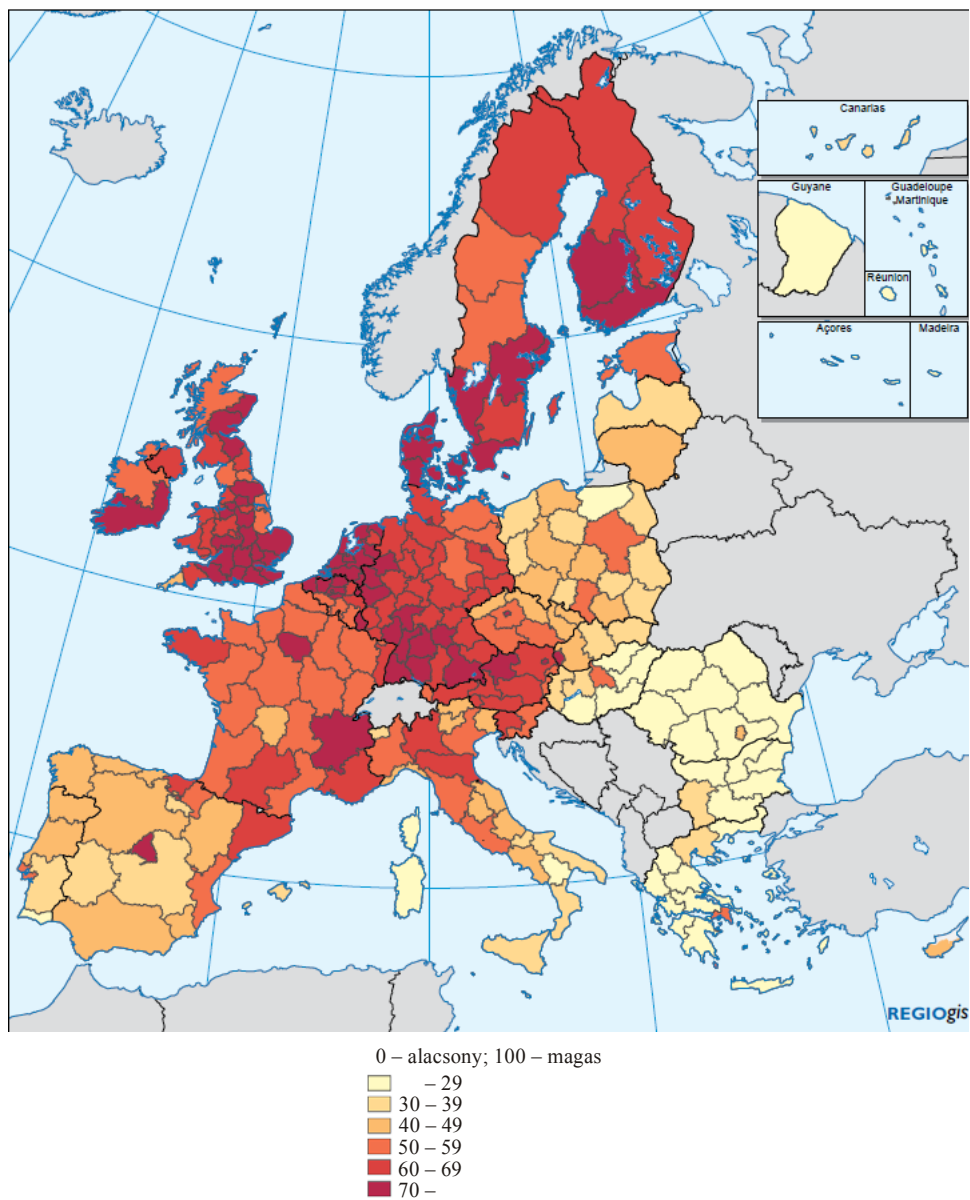
A gazdasági válság a piac működésének alapvető problémáit hozta napvilágra, valamint megmutatta a piaci stabilitást biztosító korábbi szabályozó- és ellenőrzőrendszerek hiányosságait. A kormányok és a központi bankok igen gyorsan példa nélkül álló lépéseket tettek a pénzügyi rendszer megmentése érdekében, és politikai intézkedések széles skáláját fogadták, amelyek összességükben megteremtették a fokozatos fellendülés alapját. Az eszközrendszer vizsgálatánál megállapítható, hogy a gazdasági válság hatásait kezelni próbáló kormányzatok napirendjén előkelő helyen szerepel mostanában a gazdaságfejlesztés, a munkahelyteremtés és a fejlesztéspolitika.

3. ábra

*Költségvetési ösztönzés területenként a GDP arányában, 2008–2010*

Forrás: Európai Bizottság.

*Versenyképességi index az EU tagállamaiban régióként, 2010*



*Forrás:* Joint Research Centre (JRC – Közös Kutatóközpont) és DG REGIO (Regionális (Politikák) Főigazgatósága).

## Kohéziós politika versus területfejlesztés

A fejlesztési kérdések átgondolásánál különböző megközelítések és elképzelések nehezen áttekinthető rendszerével találkozunk. Felbukkannak különböző fogalmak, eszköz- és intézményrendszerek együtt- és egymás mellett működése figyelhető meg. Célszerű tehát áttekinteni és elemezni e rendszert, mielőtt vázolnánk a jövőbeli irányokat. Magyarországon a területi kutatásokban, a tervezésben és a fejlesztési gyakorlatban mind a mai napig nem alakult ki egységes fogalmi rendszer, és uniós csatlakozásunk nem egyszerűsítette, hanem tovább bonyolította fogalomhasználatunkat: egymás mellett élnek örökölt és újonnan kapott kategóriák – területfejlesztés, fejlesztéspolitika, támogatáspolitikai, kohéziós politika, regionális fejlesztés stb.

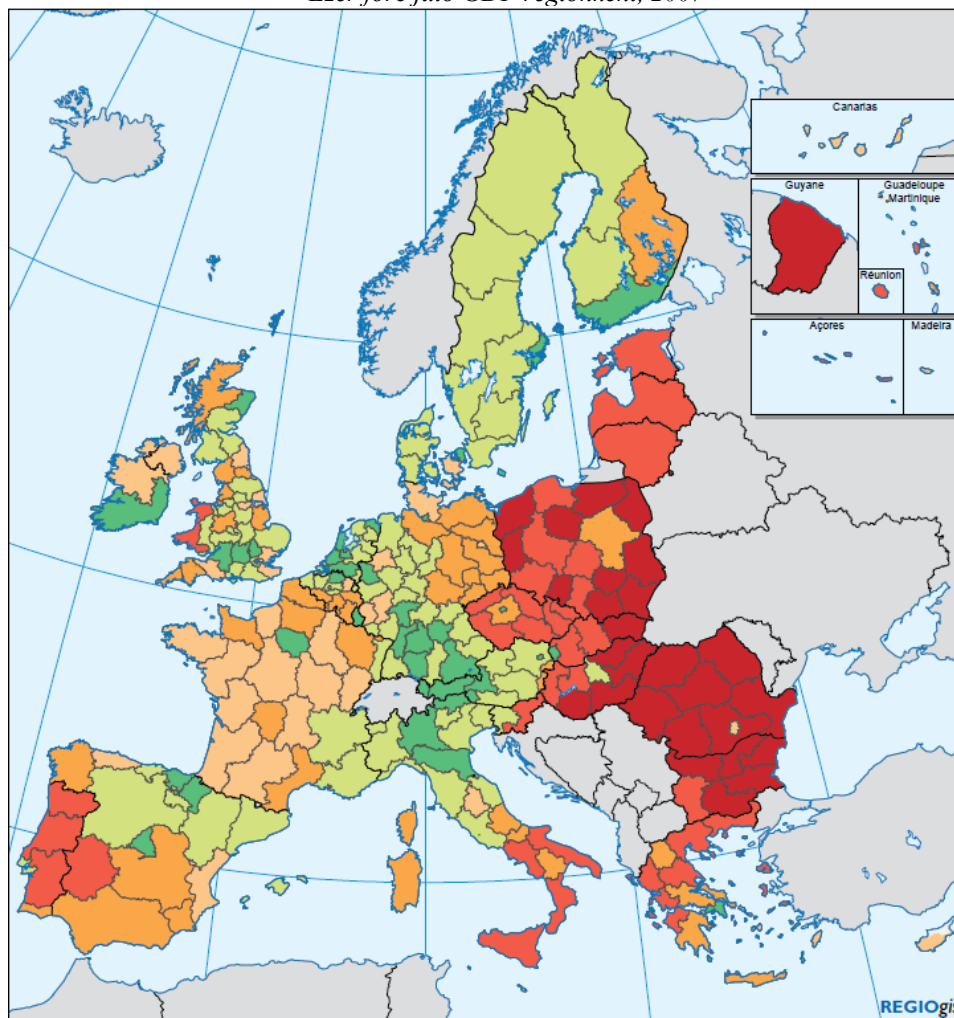
A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével a területi kohézió célkitűzése a kohéziós politika jövőjéről folytatott vita hangsúlyos témájává vált, hiszen a szerződés egy harmadik dimenzióval bővíti ki a kohéziós politikát, és immár „*gazdasági, társadalmi és területi kohézióról*” beszél. A területi kohézió olyan cél, amelynek eredménye a harmonikus, kiegyenlített társadalmi, gazdasági, környezeti, területi fejlődés. Alapeleme a területi alapú szemlélet és a decentralizáció, amely figyelembe veszi a térségek közötti és az egyes térségeken belüli különbségeket, valamint azok kapacitásait és fejlődési potenciáljait. A területi szemléletnek valamennyi ágazati szakpolitikát át kell hatnia: az egyes szakpolitikák térképen való tervezése alapigényként jelenik meg. Megvalósítása többszintű és többszereplős kormányzati tevékenységet tesz szükségessé, horizontális és vertikális koordinációval. A területi kohézió szempontjait figyelembe vevő fejlesztéspolitika lehetővé teszi a térségbe ágyazott, területileg integrált projektek kidolgozását. A projektek helyi adottságokhoz való igazítása növeli az elfogadottságukat, csökkenti a megvalósítást korlátozó tényezők előfordulásának lehetőségét, ezáltal pedig hatékonyabbá teszi a végrehajtást, és versenyelőnyöket is eredményezhet. Ez segíti az eredményesebb forráskihelyezést, és hozzájárul az uniós források hatékony felhasználásához.

A *kohéziós politika* célja a közösség gazdasági és szociális összetartásának erősítése, a közösség egészének harmonikus fejlődése és különösen a régiók közötti különbségek mérséklése, a kevésbé előnyös helyzetű régiók elmaradottságának leküzdése érdekében.

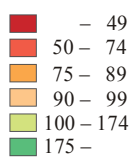
A fejlesztési célkitűzések között a *versenyképesség* és a *felzárkóztatás* egyaránt megjelenik, folyamatos szakmai vita zajlik ezeknek egymáshoz való viszonyulásáról. Mindazonáltal a kohéziós politika az európai szintű szolidaritást szolgáló politikai keret, amelynél a megvalósítás forrásaiként a strukturális alapok és a Kohéziós Alap szolgálnak.

A *területfejlesztés* közfeladat, amely alkalmas a szakpolitikák és konkrét fejlesztések területi harmonizációjára, tudatos hatásgyakorlás, amely a különböző tevékenységek térbeli megoszlására, térbeli változás indukálására irányul, valamint alkalmas gazdaságpolitikai és társadalompolitikai szempontok érvényesítésére.

A jelenlegi általános megközelítés szerint, amíg a kohéziós politika a közösségi politikák közé, addig a területfejlesztés tagállami hatáskörbe tartozik. Ennek elsődleges oka, hogy az Európai Unió sokáig nem ismerte a területfejlesztés fogalmát, és a regionális politika magyarországi adaptációját nem illesztették be a hazai területfejlesztési gyakorlatba, hanem azzal párhuzamosan művelték. Ez értelmezési káoszt eredményezett, és számos párhuzamosságot hozott.

*Ezer főre jutó GDP régióként, 2007*

EU 27 = 100

*Megjegyzés:* PPS-ben.*Forrás:* Joint Research Centre (JRC – Közös Kutatóközpont) és DG REGIO (Regionális (Politikák) Főigazgatósága).

A területfejlesztés és a kohéziós politika egymásra hatása, egymáshoz közeledése figyelhető meg az utóbbi időben. Egyrészt zajlik a kohéziós politika reformja, a célkitűzések és a végrehajtási folyamatok, intézmények működésének átgondolása, másrészt a területfejlesztés módszertanának megújítása és az alkalmazási lehetőségek vizsgálata. A lehetséges közös elem: *a komplex integrált megközelítés* alkalmazása a fejlesztéseknél mind a kohéziós politika, mind a tagállami területfejlesztés vonatkozásában.

A területfejlesztés témakörében az unióban 2007 májusában elfogadták az úgynevezett Területi Agendát azzal a céllal, hogy a helyi szint igényeinek határozottabb figyelembevételével segítse elő a régiók és a városok eltérő területi adottságainak eredményes kihasználását, hozzájárulva ezzel a területi kohézió megvalósításához. A Területi Agenda végrehajtása tagállami és európai uniós szinten egyaránt zajlik: tagállami szinten a Területi Agenda alapján integrálni szükséges a területi aspektusokat a nemzeti, regionális és helyi fejlesztéspolitikákba, az uniós szinten az európai intézményeknek és az uniós társfinanszírozású programoknak (például ESPON 2013 program) határozottabban figyelembe kell venni a területi szempontokat, hogy hozzájáruljanak a területi kohézió előmozdításához. A Területi Agenda értékelése és felülvizsgálata a magyar EU-elnökség feladata. A dokumentum felülvizsgálata kiváló lehetőség arra, hogy *a kohéziós politika jövőjéről szóló vitában a területi szempontokat szakmai, módszertani oldalról hangsúlyosan megjelenítsük* (ld. integrált fejlesztés, szakpolitikák területi koordinációja).

Egy következő megközelítés a területfejlesztés és a fejlesztéspolitika egymáshoz való viszonya. A gazdaságfejlesztési eszközrendszer számos szállal kötődik a fejlesztéspolitikához. A *fejlesztéspolitika* célja az, hogy a fenntartható fejlődés biztosítása mellett a fejlesztési (európai uniós és nemzeti) erőforrások meghatározott célok mentén történő összehangolt felhasználásával javítsa az emberek életkörülményeit, a vállalkozások működési feltételeit. Álljon rendelkezésre megfelelő infrastruktúra, a gazdasági és életkörülmények mutassanak folyamatosan javuló tendenciát. A fejlesztési célok meghatározása az ágazati és területi stratégiák alapján összeállított nemzeti fejlesztési stratégia (gazdaságfejlesztési és társadalmi fejlesztési stratégia) alapján lehetséges. Stratégiai tervezés keretében fel kell állítani értékelési, prioritizálási rendszert ahhoz, hogy a fejlesztési igényeket időbeli és fontossági sorrendbe lehessen állítani – annyi forrás soha nincs, hogy minden igényt azonnal egyszerre lehessen megvalósítani –, ezzel segítve a koordinált tervszerű fejlesztések megvalósítását. A területfejlesztés és a nemzeti fejlesztéspolitika viszonyrendszerének vizsgálatánál az egyik álláspont szerint a területi fejlődés a nemzeti szintű versenyképesség alakulásának függvénye: ha a makrogazdaság növekszik, akkor nő a depressziós területek revitalizálásának esélye is, ha stagnál vagy hanyatlik, akkor a területi beavatkozások csak szociális programokkal enyhíthetik a tüneteket. Az ezzel szemben álló másik vélemény szerint a területfejlesztés koordinált komplex beavatkozással képes új kapacitások létrehozására, új munkahelyek kialakítására makrogazdasági növekedés nélkül is.

A *területi fejlődés* az össztársadalmi tevékenység eredményeként megvalósuló folyamat. A fejlődést gyakran mennyiségi, gazdasági növekedési kategóriaként értelmezik (például GDP/fő, GNI/fő), azonban a területi fejlődés ennél komplexebb minőségi kategória. A fejlődést általában növekedés kíséri, de fordítva ez nem feltétlen igaz. A területi fejlődés olyan strukturális változás, amely következtében a gazdasági, a kulturális, a politikai, az ökológiai és más tényezők újszerűen hatnak egymásra.

### A kohéziós politika jövője – új kihívások

Az Európai Bizottság kezdeményezésére 2007 nyarától formálódnak a vélemények a 2013 utáni kohéziós politikáról. Az uniós *költségvetési felülvizsgálattal*<sup>1</sup>, illetve a következő uniós költségvetési időszakra vonatkozó egyeztetések indulásával a politika jövőjével kapcsolatos párbeszéd felgyorsult. Az uniós költségvetés felülvizsgálata szerint különösen az alábbi alapvető területeken van szükség fejlesztésre: az erőforrásokat az Európa 2020 célkitűzésekre kell összpontosítani (lásd Melléklet); kötelezni kell a tagállamokat a politika hatékonyságához szükséges reformok végrehajtására; valamint javítani kell a kohéziós politika hatékonyságát és eredményességét. A kohéziós politika és az Európa 2020 stratégia kifejezett összekapcsolása egyfelől lehetőséget jelenthet az uniós szakpolitikák közötti koordináció elősegítéséhez, valamint a kohéziós politika fejlesztéséhez, hogy az minőségi tekintetben is kiemelt szerepet játsszon az uniót érintő különféle kihívások megoldásához. Ugyanakkor az a kényszerűség, hogy az állam által kiadott minden eurót a lehető legjobban kihasználjanak, szükségessé teszi a kohéziós politika reformját.

Azonban az is említendő, hogy a válságra adandó válaszok és kilábalási stratégiák között, valamint a versenyképesség növekedése kapcsán olyan szempontok is előtérbe kerültek, amelyek nem (vagy nem megfelelő mértékben) vesznek tudomást a tagállamok és régiók közti fejlettségbeli különbségekről. Az az általános megközelítés is megjelenik, hogy az Európa 2020-hoz köthető szempontok, célok finanszírozására erőforrásokat kell találni, azonban ez – tekintettel az államháztartások általános helyzetére – csak a meglévő célok rovására történhet meg. Így a közösségi költségvetés legnagyobb kiadási tételei, a közös agrárpolitika és a kohéziós politika kerül görcső alá. A kohéziós politikát a fentiek miatt támadások érik a nettó befizetők részéről, amelyek – az új, jövőorientált célok és politikák hangsúlyosabbá tétele révén – abban érdekeltek, hogy a közösségi költségvetésbe befizetett forrásaikból többet tudjanak visszaszerezni. Az Európai Bizottság pedig – bizonyos fokig – szintén érdekelt a politika gyengítésében, ugyanis az ágazati megközelítés révén a decentralizáltan működő kohéziós politikával szemben nagyobb befolyásra tudna szert tenni a tagállamokkal szemben.

Ezekkel a felvetésekkel szemben hangsúlyozandó, hogy a kohéziós politika az európai integráció fontos eszközeként az egyetlen olyan komplex, integrált szemléletű és eszközrendszerű fejlesztési politika, amely jelentősen hozzájárul a gazdasági, szociális és területi kohézió célkitűzésének megvalósításához, illetve képes az egyéb európai politikák közti erős szinergiák létrehozására és felerősítésére. A kohéziós politikának tehát továbbra is jól finanszírozott, az unió egészére, az összes régióra kiterjedő szakpolitikának kell maradnia, ugyanis csak így lehet valódi közösségi politikának tekinteni, és súlyát, valamennyi tagország érdekeltségét megtartani. Mindezek alapján a kohéziós politika – mivel a többszintű kormányzási rendszer révén lehetővé teszi az uniós stratégiai célok és a helyi érdekeltség összehangolását, illetve a célok megvalósításához szükséges intézkedéseket a helyi igényekhez és lehetőségekhez igazítja – az *Európa 2020 stratégia* végrehajtásának egyik rendkívül fontos, de nem kizárólagos eszköze. Számos más politika működésének támogatnia kell a célok megvalósulását. Ahogy az Európa 2020 stratégia esetleges sikere nem tudható be egyedül a kohéziós politikának,

<sup>1</sup> „Az uniós költségvetés felülvizsgálata” COM(2010) 700, 2010.10.19.

úgy a kohéziós politika eredményessége sem értelmezhető kizárólag az Európa 2020-as célok tekintetében történt előrehaladásnak.

A Bizottság 2010 novemberében kiadta az Ötödik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról (*Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*) című dokumentumot, amelyben hivatalosan rögzítette javaslatát a 2013 utánra vonatkozó kohéziós politika főbb tartalmi és végrehajtási irányát illetően, és a kohéziós politika jövőjéről szóló vitát formálisan is elindította.

A jelentés hangsúlyozza a kohéziós politika eredményeit, és állást foglal szerepének megtartása mellett, továbbá – reagálva a kohéziós politikát érintő vitákra és komolyan véve a kritikákat – felvetéseket fogalmaz meg a politika hozzáadott értékének növelésére, a kormányzás erősítésére, a végrehajtási rendszer egyszerűsítésére, valamint a kohéziós politika felépítésének lehetséges átalakítására. A javaslatok fő céljai – mint például az eredményorientált és integrált megközelítés erősítése, a láthatóság növelése, a fókuszált tervezés, a területi kohézió szempontjainak figyelembevétele vagy a pénzügyi végrehajtási rendszer egyszerűsítése – egybeesnek Magyarország érdekeivel. Másfelől azonban a javaslatokban előrevetített rendszerek a mostaninál jóval nagyobb teret biztosítanának a Bizottság számára, hogy meghatározza, a tagállamok a fejlesztési forrásokat milyen célokra használják fel – azaz a tagállamok autonómiája a források felhasználása terén előreláthatólag csökkenne. A végrehajtás tekintetében emellett várhatóan jelentősen megnövekedne a tagállami felelősség és adminisztratív teher. Hangsúlyozandó, hogy a javaslatok többsége részleteiben nem kidolgozott, és számos új kérdést vet fel. Mindezen szempontok kapcsán – ahogy arra a dokumentum a tagállamokat fel is hívja – további részletes eszmecsere, közös értelmezések kialakítása szükséges.

Általános érvennyel megjelenik, hogy a kohéziós politika sikeressége érdekében elengedhetetlen az eredményorientált megközelítés erősítése. A jövő kohéziós politikája tervezett módosításainak ezt a célt kell szolgálniuk, amelyhez az alábbi területek jelennek meg a jelentésben:

- *fókuszáltság és stratégiai irányultság,*
- *területi lefedettség és szolidaritás,*
- *integrált megközelítés,*
- *szinergiahatások fenntartása és erősítése,*
- *egyszerűsítés,*
- *mérhetőség és láthatóság.*

A *tematikus koncentráció* tervezett rendszerének kialakításakor azonban szem előtt kell tartani, hogy a kohéziós politika elsődleges célja nem az Európa 2020 stratégia céljainak megvalósítása, hanem a tagállamok és régiók fejlődésének elősegítése. Ez a kohézió pedig egyben a közösségi versenyképesség egyik alapfeltétele is. A felzárkóztatás és a versenyképesség növelése nem egymás ellen ható, hanem egymást segítő folyamatok, amelyek közösen járulnak hozzá az unió hosszú távon fenntartandó társadalmi és gazdasági stabilitásához. A felzárkóztatás legmegfelelőbb eszköze területről területre eltérő, így azt a tagállami, regionális adottságok függvényében e területi szintek maguk tudják legmegfelelőbben meghatározni. Fontos tehát, hogy ebben megfelelő rugalmasság álljon rendelkezésre, és a politika vegye figyelembe az egyes tagállamok és régiók eltérő kiinduló helyzetét és beavatkozási igényeit. A kohéziós politika saját céljainak háttérbe szorítása az elmaradott régiók további leszakadását eredményezné. A hatékonysághoz a



jövőben tehát közös fellépésre, *egységes, erős, fókuszált politikára* van szükség. E tekintetben fontos, hogy a kritikus tömeg elérése érdekében a forrásokat kevesebb tematikus prioritásra koncentráljuk, és teremtsünk összhangot az Európa 2020 stratégiához kapcsolódó és a kohéziós célok megvalósítása között.

A területi egyenlőtlenségek, növekedési, versenyképességi kihívások és strukturális problémák Európa összes régióját érintik, ha nem is egyforma mértékben. A kiegyensúlyozott fejlődéshez szükséges, hogy a kohéziós politika továbbra is jól finanszírozott, meghatározó jelentőségű, *az unió minden régiójára kiterjedő közösségi politika* maradjon. Az eltérő kiindulási pontok miatt az egyes régiók között jelentős különbségek lehetnek a fejlődéshez szükséges segítség mértékét illetően. Az elmaradottabb régiók koncentráltabb támogatása ezért elengedhetetlen, és a kohéziós politika forrásainak többségét az arra jobban rászoruló térségek számára kell elérhetővé tenni.

A kohéziós források felhasználása csak akkor lehet igazán eredményes, ha *integrált megközelítésben* történik. Csakis ez biztosítja az európai szintű stratégiai, a tagállami, valamint a regionális célok egymást segítő érvényesülését. A területi alapú megközelítéssel összhangban a kohéziós politikának – az ágazati stratégiák célkitűzéseinek figyelembevételével mellett – hangsúlyt kell fektetnie a funkcionális területek, helyi igények komplex kezelésére, a regionális és helyi szintek mozgósítására. Az integrált megközelítés a multiszektoriális elvű kohéziós politika legjobb gyakorlatainak egyike, ezért fontos, hogy a jövő kohéziós politikájának tervezése és végrehajtása során érvényesítsük. Az integrált megközelítés a szektorális megközelítésnél hatékonyabb, mivel segítségével eredményesebben biztosítható a különböző jellegű fejlesztési szempontok egyidejű, valós területi igényeket és város–vidék relációkat is figyelembe vevő, összehangolt kezelése.

A *szinergiahatások fenntartása és erősítése* érdekében biztosítani kell, hogy a kohéziós politikát finanszírozó alapok továbbra is a kohéziós politika szolgálatában álljanak, és törekedni kell azok összehangoltabb és rugalmasabb felhasználására. Az alapok mindegyikének van relevanciája valamennyi tematikus prioritás céljainak megvalósítása esetében. Különösen fontos ezért, hogy az egyes alapok – de főként a két strukturális alap – között szoros együttműködést alakítsunk ki azok integrált, a fizikai infrastruktúrát és a humán potenciált együttesen fejlesztő, területi szempontokat figyelembe vevő alkalmazásának lehetővé tétele és ösztönzése érdekében. Ebből adódóan nem támogatható az alapok külön elvek és logika mentén történő felhasználása, és az is fontos, hogy a kohéziós politika és egyéb területi hatású politikák, de főként a vidékfejlesztési politika eszközei közt hatékonyabb koordináció valósuljon meg.

A politika beavatkozásainak eredményessége nem csupán a megfelelő programalkotáson múlik, a beruházások eredményességi szempontjait a végrehajtási szabályok is jelentősen befolyásolják. A kohéziós politika *végrehajtási mechanizmusait és szabályozását* minél *egyszerűbbé, egyértelműbbé és átláthatóbbá* kell tenni. Ezzel a végrehajtási folyamatok gyorsíthatók, növelhető a bizonyosság, és csökkenthető a hibaarány. Fontos, hogy a jövő kohéziós politikája számára már 2014-et megelőzően egyértelmű és világos szabályozási keretek álljanak rendelkezésre, hiszen a jelenlegi programozási ciklusban nagy problémát jelentett, hogy a végrehajtást szabályozó rendeletek nem készültek el időben ahhoz, hogy lehetővé tegyék a tagállami végrehajtási rendszerek kialakítását a programozási időszak kezdetére.

Fontos az is, hogy a kohéziós politika eredményei mérhetőek és láttathatók legyenek. A jövőben nagyobb szerepet kell biztosítani az eredményesség mérésének és visszacsatolásának, és az ezekhez szükséges megfelelő módszertani eszközöket mielőbb ki kell dolgozni. Egyre több olyan eszköz körvonalazódik a kohéziós politikához kapcsolódóan, amivel a Bizottság a *politika hatékonyságát, eredményességét* igyekszik biztosítani (ilyenek például a fiskális és strukturális kondicionalitások (lásd lent), a megfelelőségi vizsgálat vagy a következő időszakra tervezett akkreditáció, az N+ szabályok<sup>2</sup>, a jogosultság és elszámolhatóság kritériumai, illetve a horizontális szempontok<sup>3</sup>).

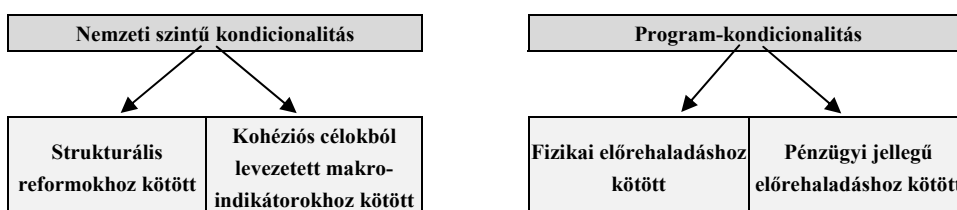
A kohéziós politika hatékonyságának és láthatóságának növeléséhez elengedhetetlen az *eredményorientált* megközelítés erősítése. A minőség javítása, az ellenőrző és értékelő rendszerek jobb működése alapvető fontosságú a fokozottabban stratégiai jellegű és eredményorientált kohéziós politika kialakításához. Az eredményorientált megközelítés kiindulópontja az egyértelmű és mérhető célok és teljesítésmutatók *előzetes* meghatározása. A mutatóknak egyértelműen értelmezhetőeknek, statisztikailag igazoltaknak, a politikai beavatkozással ténylegesen befolyásolhatóknak kell lenniük, továbbá haladéktalanul össze kell gyűjteni és nyilvánosságra kell hozni őket. A célok és feladatok elérését szolgáló eszközöket és ösztönzőket a végrehajtás során ellenőrizni és értékelni kell.

A kondicionalitás elvének megjelenítésével a bizottság feltételekhez kötné a tagállamok számára a költségvetésben megállapított forrásokhoz való hozzáférést. Kérdéses azonban még, hogy ösztönző- vagy büntetőrendszer működtetéséről lenne-e szó, illetve, hogy milyen mutatók teljesítése képezné a feltételrendszert.

Az úgynevezett kondicionalitási mechanizmusokkal kapcsolatban *alapelveként* fontos azonban rögzíteni, hogy azok legyenek

- *általánosak*: azaz ne egy-egy költségvetési politikaterülethez kapcsolódjanak;
- *igazságosak*: azaz valamennyi tagállamra egyenlően vonatkozzanak, és ne csak a költségvetés nettó kedvezményezettjeit szankcionálhassák;
- *arányosak*: vagyis a kondíció be nem tartásának mértékével álljanak arányban, ne pedig azzal, hogy a tagállam milyen mértékben részesedik a közösségi költségvetés forrásaiból.

A teljesítménykritériumok alapján a kondicionalitás alábbi fajtáit különböztethetjük meg:



2 A strukturális alapok kötelezettségvállalási előirányzatának automatikus visszavonására vonatkozó szabály, amelyet a 2000–2006-os pénzügyi kereten belül vezettek be, és amely alapján a jóváhagyott összegeket visszavonják, amennyiben nem teljesítik azokat az adott időszakot követő meghatározott éven belül.

3 Európai uniós pályázatoknál kötelezően figyelembe veendő szempontok: az esélyegyenlőség érvényesítése (a projektnek bizonyos rétegek, csoportok (például: hátrányos helyzetűek, romák, fogyatékkal élők, pályakezdők, 50 év felettek) helyzetének javításához hozzá kell járulnia, illetve biztosítania kell a férfiak és nők közötti esélyegyenlőséget például a munkahelyeken az alkalmazotti létszám arányában, a női közép- és felsővezetők között), valamint a környezeti fenntarthatóság biztosítása (úgy hajtjuk végre a projektet, hogy az ne sértse a környezetet, a természeti erőforrásokat, az értékes hagyományokat, azaz ne éljük fel a jövőnket a jelenért).

*Nemzeti szintű (policy) kondicionalitáson* a tagállam szintjén megadott teljesítménykritérium alapján meghatározott feltételrendszer kialakítását értjük, amelynek alapja a tagállami teljes forrásoknak

- *strukturális reformokhoz kötése*: Magyarország konvergenciaprogramjában<sup>4</sup> vagy az EU 2020 stratégiai integrált iránymutatásaiban lefektetett reformokra alapozott kondicionalitás<sup>5</sup>;
- *kohéziós célokból levezetett makroindikátorokhoz kötése*: a kohéziós támogatások feltételeként benyújtandó nemzeti dokumentumban (NSRK) levezetett célokra kialakított indikátorokra alapozott kondicionalitás<sup>6</sup> (vagy akár az EU 2020 célokhoz köthető, de a kohéziós politika fejlesztési támogatásai által csak áttételesen befolyásolt vállalások rendszere).

*Program-kondicionalitáson* az egy-egy operatív program (OP) szintjén meghatározott teljesítménykritérium alapján mért kondicionalitást értjük, ahol az kizárólag az adott OP/alap kombinációt érinti

- *fizikai előrehaladáshoz kötötten*: a programdokumentumban (OP) meghatározott indikátorok alakulására alapozott kondicionalitás;
- *pénzügyi előrehaladáshoz kötötten*: a közösségi jogszabályokban meghatározott pénzügyi program előrehaladására alapozott kondicionalitás (automatikus kötelezettségvállalás visszavonása, adicionalitás stb.).

A *strukturális kondicionalitás* rendszerének következetes végrehajthatóságához elengedhetetlen, hogy olyan kritériumokat alakítsunk ki, amelyek alapján egyértelműen meghatározható, hogy az adott feltétel teljesül-e. A strukturális feltételek esetében azonban nem elfogadható olyan tételek meghatározása, amelyekre a kohéziós politikának nincs direkt ráhatása, vagyis nem a kohéziós források eredményes felhasználásához kötődnek.

Figyelembe kell venni továbbá, hogy a tagállamok részéről – főleg az egyszerűsítési igényekre tekintettel – nem elfogadható, ha a kondicionalitásokhoz kapcsolódó új rendszerek kialakítása aránytalan többletköltséggel jár.

Alapfeltétel továbbá, hogy amennyiben ilyen strukturális kondicionalitások kerülnek kidolgozásra, azok a tagállam és a Bizottság egyetértése alapján jöjjenek létre, annak érdekében, hogy mind az uniós célokkal, mind a helyi fejlesztési igényekkel összhangban legyenek. A kondicionalitások végrehajtásának tekintetében a jelenlegi ismeretek szerint ellentmondás jelentkezik: a feltételekről tagállami és bizottsági szinten születik döntés, míg érvényesítésüket a régiók szintjén is meg kell követelni. Így elképzelhető, hogy a rendszer a régiókat bünteti a központi igazgatás vagy valamely minisztérium hiányossága miatt.

A Stabilitási és növekedési paktumhoz kapcsolódó *pénzügyi szankciók és ösztönzők* mostanáig a Kohéziós Alapra korlátozódtak. A Bizottság javasolja, hogy ezek kiegészítő

<sup>4</sup> A Stabilitási és növekedési paktum alapján.

<sup>5</sup> Például *makrogazdasági mutatók*: a GDP növekedési üteme, az exportvolumen alakulása, a foglalkoztatottság, az infláció, az árfolyam alakulása stb.; *államháztartási feltételek*: hiány, költségvetési pálya, nyugdíjreform stb., *strukturális tételek*: államadósság, az államháztartás kiadási oldalának minősége, a bevételi oldal minősége – például adóreform – stb. és/vagy *egyszeri tételek*: központi közigazgatás, önkormányzati reform, felsőoktatás, energiapolitika – mint például gáz- és távhő-díjrendszer, tömegközlekedés.

<sup>6</sup> Például a szegénységi küszöb alatt élők aránya, szélessávú internet-elérhetőséggel ellátott lakosok száma; TEN-T utak aránya, kis- és középvállalkozások nettó árbevételének növekedése, a K+F-ráfordítások emelkedése.

eszköz gyanánt az EU költségvetésének fennmaradó részére is terjedjenek ki, és a paktum korrekciós ágának keretében biztosítsák az alapvető makrogazdasági feltételek tisztaságát. A paktumban meghatározott szabályok be nem tartása esetére ösztönzőket kell kialakítani az uniós költségvetésből folyósítandó jelenlegi vagy későbbi előirányzatok egy részének felfüggesztése vagy felmondása révén anélkül, hogy ez érintené az uniós források végső kedvezményezettjeit. A visszavont erőforrások az uniós költségvetésben maradnának. Az uniós szélesebb körű gazdasági kormányzása témájánál maradva, a javaslat szerint meg kell újítani az addicionalitás elvének ellenőrzését oly módon, hogy a tagállamok által a Bizottsághoz évente benyújtott stabilitási és konvergenciaprogramokban már megadott mutatók felhasználásával összekapcsolják azt az uniós gazdasági felügyeleti eljárásával.

Nem egyértelmű azonban a fiskális kondicionalitásokhoz kapcsolt szankciók tekintetében a forrásfelfüggesztés és a törlés feltételrendszere közötti különbség. Lényeges az a körülmény is, hogy a tagállamok a források végső kedvezményezettjeivel érvényes polgári jogi jogviszonyban állnak, vagyis kötelesek nekik a támogatásokat kifizetni. A támogatások folyósításának felfüggesztése vagy törlése ebből adódóan jelentős likviditási vagy akár az államháztartási hiányra kiható problémákat eredményezhet – holott a szankció kivetésének egyik potenciális oka, hogy a tagállam nem teljesítette a Stabilitási és növekedési egyezmény feltételeit. A kondicionalitás érvényesítése során biztosítani kell tehát, hogy az alapok fejlesztési céljai a legkevésbé sérüljenek.

A kohéziós politika működésének hatékonyabbá tétele pozitív célkitűzés, kérdéses persze, hogy adott helyzetben a nehéz gazdasági/költségvetési szituációba kerülő tagállamtól a fejlesztési források megvonása valóban a kívánt hatást éri-e el. A kifizetések felfüggesztését vagy az uniós támogatások visszafizetését a kitűzött célok eléréséhez kötni csak akkor célszerű, ha olyan módszertan kerül kialakításra, amely alapján egyértelműen megállapítható, hogy az *eredmények nem teljesítése az adott tagország hibájából* következett-e be, és nem külső körülmények miatt, amelyeket az adott tagország nem befolyásolhatott.

Az elmúlt időszak pénzügyi és gazdasági válsága állította reflektorfénybe a kohéziós alapok felhasználásával kapcsolatban időről időre felbukkanó felvetéseket a nem elég hatékony forrásfelhasználásról, az esetleges korrupciós ügyekről. Összhangot kell teremteni az Európa 2020 átfogó uniós stratégia és a kohéziós politika között, mégpedig úgy, hogy a mostani legkomolyabb probléma megoldását, az EU versenyképességének javítását szolgálja. Ugyanakkor meg kellene őrizni a felzárkózásra, a szolidaritásra és a területi fejlettségi különbségek felszámolására épülő, bevált célkitűzésrendszert is. Fontos a jövő szempontjából az is, hogy milyen lesz egyrészt a nettó befizető államok, másrészt a Kohéziós Alap legfőbb haszonélvezőinek – köztük Magyarországnak – a viszonyulása ehhez a helyzethez.

A Bizottság az Ötödik kohéziós jelentésben kifejti bizonyos alapvető elképzeléseit a kohéziós politika reformjáról, amelyet a 2007-ben kiadott Negyedik kohéziós jelentéssel kezdődött hosszú vitafolyamat előzött meg. Ezeknek az elképzeléseknek a finomhangolása és egységesítése az elkövetkező hónapok feladata.

Az Európai Unióban egyértelmű tendencia a kohéziós politika játékszabályainak szigorodása, még akkor is, ha a hivatalos megfogalmazás szerint „a kohéziós alapok felhasználását hatékonyra, átláthatóvá és ellenőrizhetőbbé kell tenni”. A rendszer működé-

sével kapcsolatban mind közösségi, mind tagállami szinten megfogalmazódtak kritikák, illetve elvárások – *a stratégiai célokhoz való kötöttség, eredményorientáltság, folyamatos monitoring, az adminisztrációs teher csökkentése, hatékonyabb, gyorsabb működés* – ezeknek a kezelése, a hibák kijavítása a feladat. Ugyanakkor a fejlesztéspolitika jelentősen hozzájárulhat a növekedés megalapozásához és a gazdasági, szociális és területi egyenlőtlenségek csökkentéséhez. A megújuló kohéziós politikának kiemelt szerepe van a területi kohézió erősítésében, de ehhez az egyes térségek és települések sajátos területi adottságaira és egyedi kihívásaira az eddigieknél hangsúlyosabban és hatékonyabban szükséges reagálni.

A jelenlegi rendszer működésének hibái, valamint az a kényszerűség, hogy az állam által kiadott minden eurót/forintot a lehető legjobban kihasználjunk, átalakításokat tesznek szükségessé a hatékonyabb rendszer kialakításának érdekében. A válság hatására létrejövő uniós gazdasági kormányzásból kiindulva az EU pénzügyi rendszerét, benne a kohéziós alapok helyét, szerepét, arányát, felhasználási technikáját illetően jelentős politikai viták várhatók.

*Kulcsszavak:* fejlesztéspolitika, kondicionalitás, kohéziós politika, területfejlesztés, Európai Unió.

#### Resume

In the aftermath of the global financial crisis, Europe faces a daunting task: nurture economic growth and reduce unemployment and poverty at the same time. One of the tools of governments to achieve these goals is development policy.

Over the past few years, in the field of territorial cohesion, Europe has witnessed a lot of changes. This paper is exploring the current focus point of development policy including cohesion policy, regional policy and territorial development policy.

As a real community policy, Cohesion Policy contributes significantly to the balanced development of regions and Member States within the European Union. By enhancing the achievement of cohesion-related objectives and aligning local needs and potentials with strategic goals, this policy also plays a key role in improving the global competitiveness of the European Union.

The Fifth Report on the Economic, Social and Territorial Cohesion by the European Commission formally launched the debate about the future of cohesion policy. For cohesion policy to be successful, it is necessary to enhance its result-orientation as well as to further simplify the implementation mechanisms. With the planned introduction of conditionality, the Commission would bind the access to the budgetary resources to certain conditions. It is open to discussion whether this would be a penalising or an incentive system, and what conditions would it comprise.

In the course of planning the future of cohesion policy, it is important to keep an eye on the changed circumstances resulting from the past few years. In the aftermath of the financial and economic crisis Europe is left with limited resources, which makes it necessary to create the conditions for more effective operation.

Melléklet

## Európa 2020

## Tagállami tervezett célkitűzések

Ország	Foglalkoztatottság, %	K+F a GDP %-ában	Kibocsátás-csökkentési célok (2005-ös szinthez), %	Megújuló energia aránya, %	Energiahatékonyság – az energiafogyasztás csökkentése, Mt olajjegy-érték	Korai iskola-elhagyás, %	Felső-oktatás, %	A szegénység csökkentése az érintett személyek számában
Ausztria	77–78	3,8	-16	34	7,2	9,5	38 (beleértve az ISCED <sup>a</sup> 4a, szintet)	235 000
Belgium	71–74	2,6–3,0	-15	13	b)	9,5–10	46–48	330 000– 380 000
Bulgária	76	1,5	20	11	3,2	11,0	36	260 000 (500 000)
Ciprus	75–77	0,5	-5	36	0,5	10,0	46	18 000
Csehország	75	2,7	9	13	b)	5,5	32	30 000
Németország	75	3,0	-14	18	37,7	>10,0	42 (beleértve az ISCED <sup>a</sup> 4 szintet)	330 000 (660 000)
Dánia	78,5	3,0	-20	30	b)	>10,0	40	22 000
Észtország	76	3,0	11	25	0,5 <sup>c)</sup>	9,5	40	49 500
Görögország	70	2,0	-4	18	5,4	10,0	32	450 000
Spanyolország	74	3,0	-10	20	25,2	15,0	44	b)
Finnország	78	4,0	-16	38	4,2	8,0	42	150 000
Franciaország	75	3,0	-14	23	43,0	9,5	50	1 600 000 2015-re
Magyarország	75	1,8	10	13	b)	10,0	30	450 000– 500 000
Írország	b)	b)	-20	16	2,8	8,0	60	186 000
Olaszország	67–69	1,5	-13	17	27,9	15–16	26–27	2 200 000
Litvánia	72,8	1,9	17	23	0,7 <sup>c)</sup>	9,0	40	170 000
Luxemburg	73	2,6	5	11	0,2 <sup>c)</sup>	>10,0	40	3 000
Lettország	73	1,5	-16	40	0,7	13,4	34–36	121 000
Málta	62,9	0,7	14	10	0,2	29,0	33	6 560
Hollandia	b)	b)	1	14	b)	A korai iskola-elhagyások számának csökkentése 25 000-re	b)	b)
Lengyelország	71	1,7	19	15	13,6	4,5	45	1 500 000– 2 000 000
Portugália	75	2,7–3,3	-17	31	b)	10,0	40	200 000
Románia	70	2,0	4	24	10	11,3	27	580 000
Svédország	80	4,0	13	49	b)	10,0	40–45	b)
Szlovénia	75	3,0	17	25	b)	5,1	40	40 000
Szlovákia	71–73	0,9–1,1	5	14	1,1 <sup>c)</sup>	6,0	30	170 000
Egyesült Királyság	b)	b)	-16	15	b)	b)	b)	e)
Európai Unió számított érték	72,4–72,8	2,7–2,8	-20 <sup>d)</sup>	20	> 10,0	10,5	37	
Európai Unió célkitűzés	75	3,0	-20 <sup>d)</sup>	20	20,0 <sup>b)</sup>	10,0	40	20 000 000

a) Az ISCED olyan egységes és konzisztens statisztikai rendszert képező módszertan, amelynek révén lehetővé válik az egyes országokban hosszú történelmi, kulturális fejlődés eredményeként kialakult eltérő felépítésű nemzeti oktatási rendszerek szerkezetének leírása, összehasonlítása és elemzése. Az osztályozás három független változó mentén történik: az oktatás, képzés egyes szintjei, időtartama, valamint szakmai területei alapján. b) Nincs célkitűzés a nemzeti programban. c) Csak végfelhasználó. d) Az 1990-es szinthez képest. e) Létező gyermekszegénységi célkitűzés. f) Energiahatékonysági növekedés.