

A KOHÉZIÓS POLITIKA JÖVŐJE

— Navracsics Tibor¹ —

Absztrakt

A tanulmány az Európai Bizottság 2028–2034-es MFF-reform javaslatát elemzi, amely a kohéziós források Egységes Alapba (Single Fund) történő összevonását irányozza elő. Bemutatja, hogy a közép-európai felzárkózás sikere a területi alapú megközelítéshez kötődik, majd azonosítja a reform kockázatait: a differenciált területi kezelés gyengülését, a partnerségi elv eróziójának veszélyét és az átszervezés tranzakciós költségeit. A tanulmány mellett érvel, hogy a versenyképesség és a kohézió kölcsönösen feltételező célok, így a reform csak a területi szemlélet megőrzésével lehet sikeres.

Kulcsszavak: kohéziós politika, MFF, versenyképesség, területi kohézió, közép-európai felzárkózás

Bevezetés

A közép-európai régió gazdasági felzárkózása a 2004-es bővítést követő két évtizedben az európai integráció egyik vitathatatlan sikertörténete. E konvergencia intézményi háttere, a kohéziós politika azonban most alapvető újragondolás előtt áll. Az Európai Bizottság 2025 tavaszán közzétett javaslata a 2028–2034 közötti Többéves Pénzügyi Keretről (MFF) olyan szerkezeti változtatásokat irányoz elő, amelyek gyökeresen átalakítanák az Unió regionális fejlesztéspolitikájának logikáját. A vita tétje túlmutat a pénzügyi allokáció technikai kérdésein: arról szól, hogy az európai integráció továbbra is elkötelezett marad-e a területi szolidaritás mellett, vagy a versenyképesség növelésének imperatívusza mentén centralizáltabb, rövidebb távú reagálásokra épülő modell felé mozdul el.

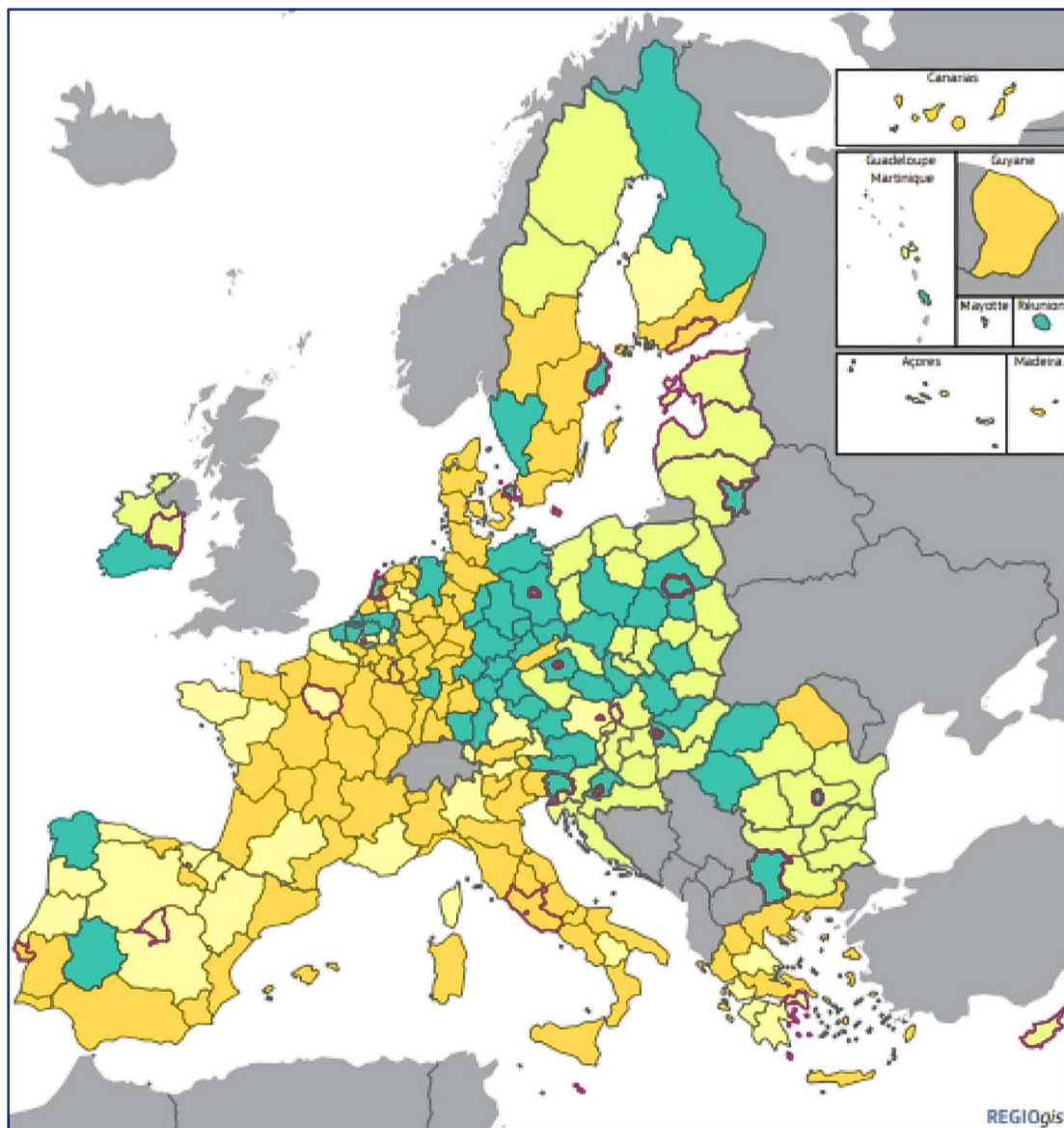
A kohéziós politika az Európai Unió egyik legfontosabb eszköze, amellyel a tagállamok és régiók közötti gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségeket mérsékli. Az 1986-os Egységes Európai Okmány óta működő mechanizmus azon a felismerésen alapul, hogy az egységes piac előnyei nem automatikusan jutnak

el minden régióhoz, és a piaci folyamatok által generált egyenlőtlenségek hosszú távon veszélyeztethetik az integráció politikai és társadalmi fenntarthatóságát. A kohéziós politika hétéves költségvetési ciklusokban működik, jelenleg az EU költségvetésének mintegy harmadát teszi ki, és forrásai infrastruktúra-fejlesztéseket, humán erőforrás-képzést, kutatás-fejlesztési kapacitások bővítését és vállalkozásfejlesztést finanszíroznak – olyan logika mentén, amely a hosszú távú tervezhetőséget és a területi igények ismeretét helyezi előtérbe.

A közép-európai országok esetében ez a megközelítés számottevő eredményeket hozott. A régió országainak egy főre jutó GDP-je vásárlóerő-paritáson az EU-átlaghoz viszonyítva jelentősen emelkedett. Lengyelországban például 2004 és 2023 között 51%-ról 80%-ra, Magyarországon pedig 64%-ról 76%-ra (Eurostat 2023; Navracsics és Taraczközi, 2024). A felzárkózás ráadásul nem csupán országos szinten mérhető: a kelet-közép-európai régiók többsége az uniós átlagnál gyorsabb gazdasági növekedést mutatott, ami a kohéziós politika területi hatásainak egyik legkézzelfoghatóbb bizonyítéka.

¹ Tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE); Miniszter, Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium (KTM); Egyetemi docens (ELTE ÁJK)

1. ábra: Az egy főre jutó GDP éves átlagos növekedési üteme a NUTS2-régiókban az uniós és a tagállami átlaghoz viszonyítva, 2001–2021



Kategória

- Az uniós átlag és a tagállamok átlaga felett
- Az uniós átlag felett és a tagállamok átlaga alatt vagy azzal megegyező
- Az uniós átlag alatt és a tagállamok átlaga felett
- Az uniós átlag alatt és a tagállamok átlaga alatt vagy azzal megegyező
- Nincs adat
- Fővárosi régiók

Forrás: European Commission (2024): 9th Cohesion Report

A kohéziós politika hatása ugyanakkor nem korlátozódik a makrogazdasági mutatók javulására. Egyes kutatások például azt mutatják, hogy a kohéziós támogatások a kedvezményezett régiókban erősíthetik az európai integrációt (Borz et al., 2018; Rodrigues et al., 2024), mások pedig arra is rámutatnak, hogy a kohéziós források a keleti határ menti térségek válságállóságában is fontos szerepet játszanak (Kollár et al., 2024). A kohéziós politika tehát az európai projekt legitimációjának és hosszú távú stabilitásának egyik kulcsfontosságú pillére. Az Európai Bizottság viszont most olyan javaslatot tett le az asztalra, amely ennek a bevált logikának az alapjait kérdőjelezi meg.

Az Egységes Alap koncepciója és a szerkezeti reform tartalma

A Bizottság javaslata szerint a megosztott irányítás alatt álló uniós forrásokat – köztük a Kohéziós Alapot, az agrártámogatásokat és más kulcsfontosságú finanszírozási eszközöket – egyetlen egységes alapba (Single Fund) vonnák össze. Az új MFF-fejezet keretében mintegy 450 milliárd eurót különítenének el a gazdasági, területi és társadalmi kohézió céljaira, amely összeg a halászati, vidéki közösségi és turisztikai fejlesztéseket is magában foglalná. A reform deklarált célja az egyszerűsítés, a versenyképesség és a hatékonyság fokozása, valamint az adminisztratív terhek csökkentése.

Az ilyen mértékű szerkezeti változtatásra tett javaslat váratlanul érte a tagállamokat. Bár 2025 elején már megjelentek előzetes hírek a Bizottság lehetséges elképzeléseiről, a jól ismert keretrendszer átfogó átalakítására nem számítottak, ezért a tervek jelentős visszhangot váltottak ki az egész Európai Unióban. A meglepetés nem véletlen: az egységesített megközelítés alapján a kohéziós politika céljainak finanszírozása a jövőben már nem a jól ismert Kohéziós Alap forrásaiból történne, hanem egy új, összetett struktúrából, amelynek működési logikája egyelőre tisztázatlan. A reform mértéke ráadásul nemcsak a források felhasználásának módját érinti, hanem a tagállamok végrehajtási rendszereinek jelentős átszervezését is megköveteli, ami akadályozhatja a programozási időszakok közötti zökkenőmentes átmenetet.

A területi megközelítés védelme: a közép-európai tagállamok álláspontja

A Bizottság javaslatával szemben a tagállamok egy csoportja határozott álláspontot fogalmazott meg, mely

következetesen a területi megközelítés megőrzését hangsúlyozza. Az érintett tagállamok idén októberben Budapesten és novemberben Bukarestben egyeztettek a javaslattal kapcsolatban.

A vitában fontos hivatkozási alapot jelent a magyar elnökség idején elfogadott Budapesti Nyilatkozat, amelyben a tagországok rögzítették, hogy az Uniót versenyképesebbé, produktívabbá, innovatívabbá és fenntarthatóbbá teszik – mégpedig úgy, hogy a gazdasági, társadalmi és területi kohézióra építenek, biztosítják a konvergenciát és az egyenlő versenyfeltételeket az Unión belül (Európa Tanács 2024).

A tagállamok ezt az álláspontot a lengyel elnökség alatt is megerősítették, hangsúlyozva, hogy az Unió stratégiai prioritásainak megvalósítása a kohéziós elvek figyelembevétele nélkül nem lehetséges. A Bizottság mostani javaslata e korábban rögzített érveket újra aktuálissá teszi. A közép-európai országok képviselői pedig egyetértenek abban, hogy a javaslat értékelésekor a központi kérdés az, hogy az előnyök vagy a kockázatok vannak-e túlsúlyban.

Az első és talán legfontosabb kérdés, hogy a javasolt összevonások valóban megteremtik-e a megfelelő feltételeket a kohéziós célok teljesítéséhez? Az eddigi rendszer erőssége éppen a területi igények differenciált kezelésében rejlett: az egyes alapok eltérő célokat szolgáltak, eltérő szabályrendszerrel és kedvezményezett körrel. Az egységesítés ezt a rugalmasságot csökkentheti, így fennáll a veszélye annak, hogy az általánosabb célkitűzések háttérbe szorítják a specifikus területi szükségleteket.

Ehhez kapcsolódik a partnerség elvének és a megosztott irányításnak a kérdése, amelyek a kohéziós politika legitimációjának alapvető forrásai. A megosztott irányítás lényege, hogy a programok tervezésében és végrehajtásában a tagállamok, régiók és helyi szereplők aktívan részt vesznek, ami biztosítja, hogy a fejlesztések valóban a helyi igényekhez igazodjanak. Ha ez a mechanizmus gyengül, a kohéziós politika elveszítheti azt a helyismeretet, amely hatékonyságának egyik kulcsa.

Végül, de nem utolsósorban a tagállamok végrehajtási rendszereinek átalakítása is jelentős tranzakciós költségekkel járhat. Az új struktúra kialakítása, az intézményi



kapacitások átszervezése és a szabályrendszer elsajátítása mind időt és erőforrást igényel. Ezek a költségek ellensúlyozhatják az adminisztratív egyszerűsítéstől remélt nyereségeket, különösen a következő programozási időszak kezdetén, amikor a zökkenőmentes átmenet kulcsfontosságú lenne.

E kockázatok különösen élesen vetődnek fel Magyarországon, ahol a jelentős belső területi különbségek miatt az ország fejlettségi szintjének nagy része jóval az európai átlag alatt marad. A területi alapú megközelítés fenntartása ezért Magyarország számára elemi érdek: a források elosztásának új logikája háttérbe szoríthatja a kevésbé fejlett régiók speciális igényeit, ezzel lassítva vagy akár meg is fordíthatva az elmúlt évtizedek konvergenciáját.

A versenyképesség és kohézió viszonya

A fentebb ismertetett aggályok ugyanakkor egy mélyebb, elvi kérdésre is rámutatnak. A vita mélyén ugyanis egy alapvető fogalmi és stratégiai kérdés húzódik meg: hogyan viszonyul egymáshoz a versenyképesség és a kohézió az európai integráció jövőképében? A Bizottság javaslatai implicit módon a versenyképességet helye-

zik előtérbe, amelynek szolgálatába kívánják állítani a rendelkezésre álló forrásokat. Ez a megközelítés abból a feltételezésből indul ki, hogy az európai gazdaság globális pozíciójának javítása elsőbbséget élvez, a kohéziós szempontok ennek alárendelhetők. A közép-európai tagállamok ezzel szemben egy komplexebb összefüggésrendszert rajzolnak fel:

Érvelésük szerint a versenyképesség nem növelhető a belső egyenlőtlenségek csökkentése nélkül, ugyanis a belső egyenlőtlenségek a gazdasági potenciál kihasználatlanságához vezetnek. Ha egyes régiók tartósan leszakadnak, az nemcsak az ott élők életminőségét rontja, hanem az Unió egészének gazdasági teljesítményét is visszafogja: a fel nem használt humán erőforrás, a kihasználatlan infrastruktúra és a gyenge vásárlóerő mind a növekedés korlátjaként jelentkeznek. Emellett az Unió előtt álló kihívások – a geopolitikai feszültségektől a klímaváltozásig – a belső egyenlőtlenségeket tovább mélyíthetik, ha nem áll rendelkezésre megfelelő eszköz a kompenzációjukra. A kohéziós politika ebben az értelemben nem pusztán szolidaritási mechanizmus, hanem az Unió alkalmazkodóképességének és válságállóságának záloga is.

E mellett a versenyképesség fogalmát sem szabad egyoldalúan értelmezni. A versenyképesség nem merül ki a digitalizációban, a költséghatékonyságban és a fiskális fegyelemben. Magában foglalja a tudást, a nyelvismeretet, a szociális készségeket és a kulturális kapcsolatokat is. Nem elégséges tehát csak a technológiai infrastruktúrát modernizálni; az embereket, az egész társadalmat is versenyképesebbé kell tenni. Ez a szemlélet összecseng a kohéziós politika eredeti, humánerőforrás-fejlesztésre és társadalmi befogadásra is kiterjedő megközelítésével, és rámutat arra, hogy a szűken értelmezett gazdasági versenyképesség önmagában nem elegendő az európai társadalmak jövőjének biztosításához.

A kohézió és versenyképesség kapcsolata tehát kölcsönös függést mutat: a kohézióknak szüksége van a versenyképességre, mint a növekedés motorjára, míg a versenyképesség kohézió nélkül érzéketlen az egyes területek fejlesztési igényeire és így nem tudja a teljes növekedési potenciált kiaknázni. A közép-európai régió gazdasági teljesítménye ma az Európai Unió növekedésének egyik motorja, – ahogyan azt a bevezetőben idézett konvergencia-adatok is mutatják –, így a versenyképességet célzó beruházások egyszerre szolgálnak nemzeti és európai érdeket.

Következtetések

A kohéziós politika jövőjéről szóló vita az európai integráció alapvető dilemmáját tükrözi: hogyan egyeztethető össze a globális versenyképesség követelménye a belső szolidaritás fenntartásával? A Bizottság javaslatai az egyszerűsítés és hatékonyság ígéretével lépnek fel, de kockázatuk, hogy aláássák azt az intézményi keretet, amely a közép-európai felzárkózás sikerét lehetővé tette. Az Egységes Alap koncepciója mögött meghúzódó logika, – a források koncentrációja és a rugalmasabb felhasználás –, önmagában nem elvetendő, csak akkor lehet sikeres, ha nem megy a területi szemlélet és a partnerségi elv rovására.

A kohéziót pártoló tagállamok álláspontja szerint a javaslat még jelentős finomításra szorul. Közös érdek, hogy garanciákat kapjanak arra vonatkozóan, hogy az új támogatási rendszerben az adminisztrációs terhek csökkenése mellett javulnak a szakpolitikai célok megvalósulási esélyei is. A budapesti találkozót folytatásaként 2025 novemberében Bukarestben folytatódott a tárgyalások

az egyező álláspontot képviselő tagállamokkal, melyek értelmében a cél változatlan: a végleges költségvetés elfogadására konszenzusos megállapodással, minden tagállam érdekeit figyelembe vevő formában kerüljön sor. A tét nem csekély. A kohéziós politika az Unió legfőbb beruházási politikája. Az elmúlt két évtized tapasztalatai azt mutatják, hogy a területi szolidaritásra épülő megközelítés sikeresen csökkenti a régiók közötti különbségeket, növeli a verseny- és ellenállóképességet. E logika megőrzése közös európai érdek még akkor is, ha a versenyképesség javításának jogos igénye új eszközök keresésére ösztönöz.



Irodalomjegyzék

Borz, G., Brandenburg, H., & de Vries, C. (2017). *How does EU Cohesion Policy shape perceptions of the EU?* COHESIFY Project Working Paper.

Eurostat. (2023). *Purchasing Power Parities and GDP per Capita* [prc_ppp_ind]. Forrás:: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Purchasing_power_parities_and_GDP_per_capita_-_flash_estimate (letöltés ideje: 2025.08.10)

Kollár, D., Miskolczi, B., Masik, G., Martinaitis, G., Reid, J., & Kollár, J. (2024). *Territorial Exaptive Resilience along EU Eastern Borders – TERRA RES: Final Report*. ESPON, Luxembourg. Forrás: https://www.espon.eu/sites/default/files/2024-12/terra_res_final_report.pdf (letöltés ideje: 2025.08.10)

Navracsecs, T., & Taraczközi, A. (2024). Cohesion and Competitiveness in CEE: The Impact of EU Cohesion and Development Policies on the Competitiveness and Energy Transition in Central and Eastern Europe. *Európai Tükör*, 2024/2, pp. 37–57. <https://doi.org/10.32559/et.2024.2.2>

Rodríguez-Pose, A., Dijkstra, L., & Poelman, H. (2024). The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap. *Economic Geography*, 100(3), pp. 213–245. <https://doi.org/10.1080/00130095.2024.2337657>

Az Európai Unió Tanácsa. (2024. november 8.). *Budapesti Nyilatkozat az új európai versenyképességi megállapodásról*. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/pdf/> (letöltés ideje: 2025.08.10)

