

Úton a magyar uniós elnökség felé

Szerkesztette

Navracsics Tibor – Schmidt Laura – Tárnok Balázs



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Olvasópróba
© A szerkesztés
© Nemzeti Közszolgálati Egyetem – Ludovika Egyetemi Kiadó

Úton a magyar uniós elnökség felé

A 2024. évi magyar soros uniós elnökségre
váró lehetőségek és kihívások
az uniós szakpolitikák terén

Szerkesztette

Navracsics Tibor – Schmidt Laura – Tárnok Balázs



Budapest, 2023

A tanulmánykötet az Igazságügyi Minisztérium és a Nemzeti Közszerológati Egyetem
2024. évi magyar EU elnökség előkészítésére irányuló együttműködése keretében jelenik meg.



IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM



Szerzők

Fűrész Tünde
Gát Ákos Bence
Kalas Vivien
Máthé Réka Zsuzsanna
Miszlivetz Áron James

Molnár Balázs Péter
Navracsics Tibor
Pató Viktória Lilla
Petri Bernadett
Schmidt Laura

Tárnok Balázs
Tóth Bettina
Varga Réka

Szakmai lektorok

Ádány Tamás Vince
Barabás Andrea Tünde
Csicsmann László
Fellegi Borbála
Horváth Zsuzsanna

Huszár András
Izmini Richárd
Kántor Zoltán
Kruzslicz Péter
Manzinger Krisztián

Mázi András
Rada Péter
Sulyok Márton
Téglási András
Ujvári Blanka

A kézirat lezárásának időpontja: 2023. január 19.

Kiadja a Nemzeti Közszerológati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: Szabó Ilse
Korrektor: Nagy Judit
Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

ISBN 978-615-6598-09-7 (nyomtatott)
ISBN 978-615-6598-10-3 (elektronikus PDF) | ISBN 978-615-6598-11-0 (ePub)

© A szerkesztők, 2023
© A szerzők, 2023
© A kiadó, 2023

Minden jog védve.

Tartalom

<i>Előszó</i>	7
Navracsics Tibor: A területi kohézió politikája	9
Varga Réka: Az orosz–ukrán háború, a nemzetközi világrend és az EU szerepe	21
Fűrész Tünde – Molnár Balázs Péter: Európa demográfiai kihívásainak kezelése a migráció ösztönzése helyett a családok támogatásával	35
Tárnok Balázs: A 2024-es magyar uniós elnökség mozgásteret a nemzeti kisebbségek védelme területén	45
Máthé Réka Zsuzsánna: Szankciós politikák: mikor működnek, és mikor nem? A Szovjetunió és Oroszország ellen bevezetett szankciók	63
Kalas Vivien: Mit választ Európa? Merre tarthat az integráció az Európa jövőjéről szóló konferencia után?	85
Gát Ákos Bence: Van kiút? Az uniós jogállamisági viták perspektívái	99
Petri Bernadett: Uniós intézmények célkeresztben: jogállamisági kontroll vagy hatalmi játszma?	115
Pató Viktória Lilla: A digitális átállás nyersanyagszükséglete, Európa digitális szuverenitásának stratégiai kérdései a Brüsszel- és a Peking-hatás erőviszonyaiban	131
Tóth Bettina: Zöld ágra juthat még az európai zöld megállapodás?	149
Miszlivetz Áron James: Iránytű és szextáns: irányváltás az európai uniós védelempolitikában	163
Schmidt Laura: Resztoratív módszerek alkalmazása háborús konfliktusok során	173
<i>A kötet szerzői</i>	181

Előszó

2011 után – több mint tizenhárom esztendő elteltével –, 2024 júliusában Magyarországra ismét nemes, ám annál nehezebb feladat vár: fél éven át hazánk tölti be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki pozícióját. Nem túlzás azt állítanunk, hogy a legutóbbi mandátumunk óta eltelt közel másfél évtizedben olyan eseményeknek lehettünk tanúi, amelyek nemcsak az európai integráció, de az egész világ szempontjából sorsfordító hatással bírtak. Az elmúlt néhány évben túlélünk egy világjárványt, ismét szembenézni kényszerültünk egy, a szomszédunkban folyó háború borzalmaival, majd egy minden korábbinál nagyobb volumenű energiaválság bontakozott ki a szemünk előtt. Ezen események külön-külön is rendkívüli kihívást jelentenek az öreg kontinens számára, együttesen azonban sosem tapasztalt súllyal nehezednek az Európai Unió intézményei és a tagállamok vállára. Az unió Tanácsának soros elnöke mindig fontos szerepet tölt be az aktuális kihívások kezelésében, így például a napirend kialakításával lehetőséget kap a testület prioritásainak meghatározására és a szakpolitikák „finomhangolására”, az ülések levezetésén keresztül pedig képes az eltérő nemzeti érdekeket egymáshoz közelíteni. A magyar elnökség időszaka azonban nemcsak a megoldásra váró nehézségekről, hanem az uniós intézményi megújulásról is szól majd. Így az ebben az időszakban kitűzött stratégiai célok és szakpolitikai irányvonalak nagy hatást gyakorolhatnak a teljes következő költségvetési ciklusra. Mindennek tudatában joggal állíthatjuk, hogy bár a soros elnöki tisztséget ellátó nemzetre mindig fontos feladat vár, Magyarország különösen nagy feladatok és kihívások elé néz a jelen körülmények közepette.

A 2024-es magyar uniós elnökségre való felkészülésben fontos szerepet tölt be a Nemzeti Közzolgálati Egyetem. Az Európa Stratégia Kutatóintézet a következő két évben több tanulmánykötet megjelentetésével járul hozzá az elnökséggel kapcsolatos tudományos kutatások eredményeinek megismertetéséhez. Ezenfelül az Egyetem különleges oktatási portfóliójából fakadóan a magyar elnökség megvalósításában szerepet vállaló szakdiplomatak és küldöttek képzőhelye lesz. Jelen kiadvány is ezt a felkészülést hivatott szolgálni, hogy hazánkat a soros elnökség tisztségével járó nemes kötelességének sikeres teljesítésében segítse.

A könyv egy három éven át tartó multidiszciplináris kutatás eredményeképpen született meg, amelynek célja, hogy tudományos igénnyel vizsgálja a magyar soros elnökség időszakára eső lehangsúlyosabb szakpolitikai kérdéseket, így elősegítse a felkészülést az elnökségi feladatokra. A kötet a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének kezdeményezésére és gondozásában jött létre, a kiváló szakértő szerzők nemcsak páratlan elméleti tudással, de a szakpolitikák mindennapi érvényesülésében releváns gyakorlati tapasztalattal is rendelkeznek. A kötet tudatos perspektívaváltásokat alkalmazva egyaránt vizsgál átfogó, rendszerszintű jelenségeket, ugyanakkor mintegy pillanatfelvételné is szolgál a jelen legakutabb kihívásait tekintve. Azáltal, hogy a kutatás szakmai szempontból elemez olyan heterogén, elemi fontosságú kérdéseket, mint például az orosz–ukrán konfliktus, a regionális politika, a kisebbségvédelem, a jogállamiság, a családpolitika, a digitalizáció, az előregedő társadalmak jelensége vagy a nem-

zetközösség évtizedes átalakulása, nem pusztán lexikális tudás átadására vállalkozik. Az olvasó lehetőséget kap arra is, hogy a „színfalak mögé” láthasson, és felfedezhesse, megérthesse a döntéshozatal mögött fel-felsejlő szakmai és politikai ütközőzónákat.

A kötetben olvasható írások a tárgyalt szakpolitikákat kontextusba helyezik, és ezáltal bemutatják, hogy azok milyen lehetséges hatást gyakorolhatnak a magyar elnökségi programra, sőt, adott esetben javaslatokat is megfogalmaznak erre vonatkozóan. A kötet hiánypótló szerepet tölt be, mivel az integráció múltjából merített tapasztalatokon keresztül nemcsak a jelen, de a jövő legfontosabb kihívásaira is reflektál. Teszi mindezt világos, közérthető nyelvezettel, logikus felépítéssel és olyan szakmai éleslátással, amely valamennyiünk számára képes új megvilágításba helyezni a vizsgált problémaköröket. Éppen ezért bizton állíthatom, hogy az olvasó – legyen akár politikus, szakember vagy az érdeklődő közönség tagja –, aki a múlt tanulságain okulva a jelent megérteni, a jövőt pedig megsejteni kívánja, a legjobb forrást választotta e vállalkozásához.

Deli Gergely
Nemzeti Közzolgálati Egyetem
rektor

A területi kohézió politikája

Az Európai Unióban a kohéziós politika célja a gazdasági és társadalmi kohézió megteremtése, a regionális fejlettségbeli különbségek csökkentése. E feladat a gazdasági folyamatoknak és az unió bővülésének köszönhetően kormányközi kooperációból mára közösségi szintű célkitűzéssé vált. Az egyenlőtlen dinamikájú regionális fejlődés és a válságokra való lassabb reakcióképesség ugyanakkor rámutatnak arra, hogy az Európai Uniónak van még teendője ezen a területen a jövőben. Jelen tanulmány ezen szakpolitika fejlődési útját járja körül. Ismerteti a kohéziós politika történetének legfontosabb állomásait, és bemutatja, hogy hogyan vált a regionális fejlettségbeli különbségek csökkentése közösségi prioritássá. A kutatás kitér az immáron több évtizede működő szakpolitika eredményeire is, amelyek egyúttal rávilágítanak a terület legnagyobb kihívásaira. E problémák kezelésében és az új fejlődési irányok formálásában pedig a 2024-es magyar elnökség fontos szerepet tölthet be.

A szakpolitika rövid története

Noha az európai integráció elindítói számára első perctől kezdve fontos volt a közös piac kialakítása szempontjából, az 1957-es római szerződésben a regionális különbségek csökkentése még csak minimálisan jelent meg célként. A szerződés preambulumban az aláíró felek hitet tettek amellett, hogy csökkentik a régiók közötti fejlettségi különbségeket, és csökkentik a kevésbé fejlett régiók elmaradottságát. A szerződés 2. cikke pedig a létrejövő Európai Gazdasági Közösséget bírta meg azzal a feladattal, hogy serkentse a gazdasági tevékenység harmonikus fejlődését és a folyamatos és kiegyensúlyozott bővülést.¹

A célkitűzéssel mindenki egyetértett, ám a szakpolitika közösségi szinten való megjelenését meglehetősen hátráltatta, hogy a szempontrendszer és a szakpolitikai keretrendszer merőben újnak számított a II. világháború utáni Európában. A korábbi időszakokban az egyes térségek fejlesztésével kapcsolatos problémák csak ritkán jelentek meg a politikai döntéshozatal napirendjén külön kérdésként. A regionális probléma hagyományosan inkább a gazdaságpolitika területéhez tartozott, annak egyik részkérdéseként merült fel. Olyan problémaként, amelyet a piaci mechanizmusok állami beavatkozás nélkül is korrigálni képesek. A beavatkozó állam gondolatának elterjedésével merült csak fel, hogy az egyes elmaradott régiók felzárkóztatásáért az adott kormány is felelős lehet. Ehhez köthető a II. világháború utáni időszakban annak a szakpolitikai keretrendszernek a kialakítása, amely rövidesen közösségi szinten is értelmezhetővé tette a kormányzati politika területi dimenzióját.

¹ MANZELLA–MENDEZ 2009: 5.

Így aztán elmondható, hogy a regionális politika a múlt század ötvenes éveiben még gyerekcipőben járt. Az első, Európában nagyobb feltűnést keltő és nagy összeget mozgató felzárkóztatási alap az Olaszországban létrejött *Cassa per il Mezzogiorno*. A más nyugat-európai országokban is lassan teret nyerő szakpolitika számára óriási jelentőségű volt, hogy legalább célként megjelent az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó római szerződésben, ugyanakkor közösségi politikává válása még jó ideig fel sem merült.

A tagállamok ebben az időszakban határozottan úgy gondolták, hogy a regionális politikát nemzeti hatáskörben kell tartani, éppen ezért csak a szakpolitikák harmonizálására gondoltak, nem európai prioritások és célrendszer megteremtésére.² Ugyanakkor a regionális politika kialakulásában és térnyerésében óriási szerepet játszott az, hogy a II. világháború utáni Franciaországban a területfejlesztés központi célja Párizs túlsúlyának ellensúlyozása volt. Ennek érdekében minisztériumot is létrehoztak, és megteremtették 1963-ban a Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale-t (Területfejlesztési és Regionális Kormánybizottság, Delegation for Territorial Planning and Regional Action – DATAR), amelynek az volt a feladata, hogy a különböző minisztériumok területfejlesztési lépéseit koordinálja.³

Az ötvenes-hatvanas évek fordulóján jelentkező gazdasági problémák, mindeneke előtt az úgynevezett szénválság egyre kézzelfoghatóbbá tette a közösségi megoldás iránti igényt. Az első elmozdulás ezen a téren az 1961-ben a Bizottság által szervezett konferencia volt a regionális gazdaságokról, 1965-ben pedig megszületett a Bizottság első kommunikációja is a regionális politikáról.⁴

A következő lépés az volt, amikor 1968-ban létrejött a Bizottság egységei között a regionális politikával foglalkozó főigazgatóság.⁵ A hatvanas-hetvenes évek fordulóján a mezőgazdasági politika reformja ismét ráirányította a figyelmet a problémák regionális metszetére. Éppen ezért az 1972-es párizsi csúcson a tagállamok állam- és kormányfői elkötelezték magukat a regionális problémák megoldása iránt. Ekkor merült fel a közösségi regionális politika első intézményének, az Európai Regionális Fejlesztési Alap felállításának ötlete.⁶

Az 1973-ban a bővítés első hullámával három új tagállammal – Dániával, az Egyesült Királysággal és Írországgal – gyarapodott Európai Közösségben még hangsúlyosabbá vált a regionális különbségek kezelésének igénye. Ennek jeleként az ebben az évben megjelent *Kibővült Európáról szóló jelentés* című anyag – amelyet a köznyelv az első brit biztosról, George Thomsonról csak Thomson-jelentésnek nevezett el – már világossá tette, hogy a régiók közötti különbségek csökkentése elsőrendű jelentőségű, mert semmilyen közösség nem tud fennmaradni, ha belülről jelentős fejlettségbeli különbségek feszítik.⁷

² MANZELLA–MENDEZ 2009: 5.

³ FALUDI 2006: 671.

⁴ MANZELLA–MENDEZ 2009: 6.

⁵ MANZELLA–MENDEZ 2009: 7.

⁶ MANZELLA–MENDEZ 2009: 8.

⁷ MANZELLA–MENDEZ 2009: 9.

A felismerés eredményeként, hosszas tárgyalások után, 1975 márciusában a Tanács döntött az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF) létrehozásáról.⁸ Az 1970-es évek második fele és a nyolcvanas évek első felének egyre erősebb együttműködése fokozatosan tolta el a regionális politika fókuszát a szigorúan vett kormányközi együttműködéstől az egyre erősebb közösségi szerepvállalás felé.⁹ A szakpolitika jelentőségének növekedését mi sem bizonyítja jobban, mint hogy Jacques Delors, az Európai Bizottság új elnöke 1985-ben programismertető beszédében már az Európai Közösségen belüli regionális különbségek növekedését jelölte meg az európai integráció egyik legfontosabb problémájaként. Szavait Portugália és Spanyolország csatlakozását követően még hangsúlyosabbá tette a régiók közötti szétnyíló fejlettségi olló.¹⁰

A felismerés, hogy az egységes belső piaci program megköveteli a regionális különbségek közösségi szintű kezelését, a nyolcvanas évek végén érett cselekvéssé. Ekkor, az 1986-os Egységes Európai Okmány teremtette meg a közösségi regionális politika jogalapját, lehetővé téve, hogy a regionális politika hivatalosan is megjelenjen a közösségi szakpolitikák sorában.¹¹ Az Egységes Európai Okmány Gazdasági és társadalmi kohézió című fejezetébe ekkor került be a regionális politika azzal a feladattal, hogy biztosítsa az általános összhangban lévő fejlődést. Ennek a célnak a szolgálatára jelölték meg a három strukturális alapot – az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, az Európai Mezőgazdasági Alapot és az Európai Szociális Alapot –, és 1988 februárjában az állam- és kormányfők megállapodtak egy új regionális politika kialakításának szükségességében.¹² Az 1985 és 1995 közötti időszak a közösségi szintű regionális politika kiépülésének időszaka. Ekkor, Jacques Delors elnöksége alatt alakult ki mind személyzetét, mind pedig módszereit tekintve a szakpolitikában az a francia dominancia, amely aztán évtizedekig meghatározta a fejlődést egész Európa számára.¹³

Az 1988. februári döntést követően az év második felében aztán fokozatosan alakult ki az új regionális politika rendszere, amelynek az alapját öt pillér jelentette. Az első, a koordináció pillére azt a követelményt támasztotta, hogy a regionális fejlesztésekkel foglalkozó három elkülönülő alap – az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és az Európai Mezőgazdasági Alap – a regionális politika fejlesztési céljai tekintetében összhangoltan járjon el. A koncentráció elve közösségi szintű prioritásrendszerbe sorolta a közösségi regionális politika legfontosabb céljait. A programozás pillére az eseti beavatkozásokkal szemben a rendszerszerű, többéves fejlesztési programokat támogatta, és ezek kialakításához biztosított közösségi támogatást. A partnerség mint alapelv megkövetelte a központi, a regionális és a helyi erők együttműködését a tervezés és a programok végrehajtása során. Az additionalitás elve pedig rögzítette, hogy a közösségi finanszírozás nem léphet a nemzeti finanszírozás helyébe.¹⁴ Az 1988-as

⁸ BOURNE 2007: 293.

⁹ MANZELLA–MENDEZ 2009: 12.

¹⁰ MANZELLA–MENDEZ 2009: 13.

¹¹ MANZELLA–MENDEZ 2009: 14.

¹² MANZELLA–MENDEZ 2009: 14.

¹³ FALUDI 2006: 672.

¹⁴ BOURNE 2007: 298.

reformok most már egyértelműen abba az irányba mutattak, hogy a regionális politika a kialakulóban lévő európai politikai rendszer intézményi építkezésének részévé vált. A strukturális alapok ekkori reformja a kohézió elvét az európai uniós szakpolitikák egyik legfontosabb elvévé tette.¹⁵

Annak ellenére, hogy a regionális politika 1988-as reformja teljesen új alapokra helyezte a szakpolitika működését, a következő évek további lépései a szakpolitika átforgalmazására – ha terjedelmében és mélységében nem is voltak ennyire fontosak – szintén meghatározónak bizonyultak. Az 1993-as és az 1999-es reformok már inkább a finomhangolást végezték el.¹⁶ Az 1993-as reform jelentőségét az adja, hogy a maastrichti szerződés a gazdasági és szociális kohéziót az európai integráció egyik legfontosabb céljának nevezte meg. Ennek elérésére ekkor létrehozták a Kohéziós Alapot, amely a gyengébben fejlett déli országok – elsősorban Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország – infrastrukturális fejlesztéseit volt hivatott támogatni, valamint ahhoz nyújtott segítséget, hogy ezek az országok tudják teljesíteni a Gazdasági és Monetáris Unió konvergenciafeltételeit.¹⁷ Ugyancsak a maastrichti szerződés vezette be a Bizottságnak azt a kötelezettségét, hogy háromévente úgynevezett kohéziós jelentést készítsen, amelyben egyrészt értékeli az unió kohéziós teljesítményét, másrészt pedig szakpolitikai reformjavaslatokat is megfogalmazhat.¹⁸

Az 1993-as reformot az 1999-es követte. Ez már a 2000–2006 közötti programozási időszakot készítette elő, és azt a célt szolgálta, hogy az időközben felmerült problémákra adjon választ. Így például ekkor jelent meg a munkanélküliség kezelése prioritásként, amelynek előzményét részben az szolgáltatta, hogy az 1997-es amszterdami szerződésben megjelent egy különálló foglalkoztatáspolitikai fejezet.¹⁹ Újabb reform következett a 2007–2013 közötti programozási időszak előkészítésére. Itt nagyon fontos a keleti bővítés hatása, amikor 2004-ben tíz ország, 2006-ban pedig további két ország – Bulgária és Románia – csatlakozott az Európai Unióhoz.²⁰

Ennek a 2006 júliusában elfogadott reformnak az elsődleges célja az volt, hogy az újonnan csatlakozott tagállamok mellett a lisszaboni stratégia megvalósulását segítse.²¹ A 2006-os változtatásokat követően az akkori hétéves költségvetési időszak hosszabb távra is stabil kereteket teremtett a kohéziós politika számára. Így aztán – többévi előkészítés után – 2013-ban volt a legutóbbi reform.²² Az ekkor történt módosítások azonban alapvetően csak az új pénzügyi tervezési időszak igényeihez és céljaihoz igazították a kohéziós politika eszközrendszerét, alapvető változásokat nem okozva a szakpolitika működésében.

¹⁵ FAROLE et al. 2011: 1090.

¹⁶ MANZELLA–MENDEZ 2009: 15.

¹⁷ BOURNE 2007: 295.

¹⁸ MANZELLA–MENDEZ 2009: 16.

¹⁹ MANZELLA–MENDEZ 2009: 16.

²⁰ MANZELLA–MENDEZ 2009: 18.

²¹ MANZELLA–MENDEZ 2009: 19.

²² BACHTLER et al. 2017: 1.

Noha a szakpolitika látványos fejlődése a külső szemlélő számára igazi sikertörténetet ígér, valójában a kohéziós politika eredményessége kezdettől fogva óriási vitát generál. Számos elemző vitatja, hogy a beavatkozások egyáltalán módosították-e azokat a növekedési pályákat, amelyeket a régiók befutottak volna, adott esetben tisztán piaci körülmények között.²³ Főként a nyolcvanas évektől érvényes az a megállapítás, hogy míg az Európai Unió nagyon sokat tett az egyes tagállamok közötti konvergenciáért, a tagállamokon belüli különbségek jelentősen nőttek. Különösen igaz ez a rurális és a nagyvárosi térségek fejlődési lehetőségeinek összehasonlításakor. Minden adat azt mutatja, hogy az Európai Unió regionális politikájának – mint ahogyan egyébként a piaci alapokon zajló befektetési döntéseknek is – elsődleges nyertesei a nagyvárosok és az agglomerációs övezetek.²⁴

Mindez már az uniós dokumentumokban is jól nyomon követhető. Az Európai Bizottság nyolcadik kohéziós jelentése a jelen kohéziós politikájának egyik legnagyobb kihívásaként éppen azt jelöli meg, hogy a fejlesztési politika találja meg a rurális térségek dinamizálásának eddig még fel nem ismert módjait.²⁵ Mindez persze nem jelenti azt, hogy az Európai Unió kohéziós politikája kudarc lenne. A legutóbbi időszak tanulságainak áttekintése azonban nagymértékben könnyíti a magyar elnökségi időszak kohéziós politikára vonatkozó céljainak azonosítását is.

Az Európai Unió kohéziós politikájának eddigi eredményei

A maastrichti szerződés kohéziós politikát érintő újításai közé tartozik az Európai Bizottság azon kötelezettsége, hogy háromévente kohéziós jelentést készítsen. A kohéziós jelentés célja, hogy bemutassa a kohéziós politika addigi eredményeit, valamint menetrendet adjon a következő három évre azzal, hogy feltérképezi a tagállamok előtt álló legfontosabb kihívásokat, és azonosítja az ezek megválaszolását szolgáló eszközrendszert.

A sorrendben nyolcadik kohéziós jelentését 2022 februárjában publikálta az Európai Bizottság *Kohézió Európában 2050-ig* címmel.²⁶ A kohéziós jelentések sorában kétségtelenül az egyik legnehezebb helyzetben született meg a mostani dokumentum. Míg korábban általában az egymást követő bővítések hullámai jelentettek kihívást a kohéziós politika számára, most a jelentés publikálásakor a már két éve tartó koronavírus-járvány és annak gazdasági és társadalmi következményei határozták meg a kohéziós politika keretrendszerét és a közeljövő irányait.

Mindezek ellenére, a jelentés megállapítása szerint összességében az Európai Unióban belül csökkentek a területi egyenlőtlenségek. A területi konvergencia elsődleges hajtómotorjai a közép- és kelet-európai régiók voltak, amelyek 2001 óta folyamatosan és töretlenül zárkóznak fel az Európai Unió többi részéhez. Az Európai Unió belső szerkezetére

²³ FAROLE et al. 2011: 1090.

²⁴ FAROLE et al. 2011: 1091.

²⁵ Európai Bizottság 2022.

²⁶ Európai Bizottság 2022.

vonatkozóan általánosságban elmondható, hogy a fővárosok nagyvárosi régiói jobban teljesítenek, mint más régiók. 2001 és 2019 között az egy főre jutó reál-GDP gyorsabban nőtt a nagyvárosi régiókban, mint a többi uniós régióban.²⁷

A Bizottság jelentése ugyanakkor rögzíti, hogy olyan időszakban sújtotta a világjárvány az Európai Unió tagállamait, amikor azok jelentős része még a 2008-as gazdasági válságot sem tudta kiheverni. Erre utal az az adat is, miszerint az utóbbi három évben ugyan javult a foglalkoztatási helyzet Európában, ám az itt megmutatkozó regionális különbségek még mindig nagyobbak, mint 2008 előtt. Mindazonáltal a társadalmi kohézióban hatalmas előrelépést jelent, hogy a szegénység és a társadalmi kirekesztődés kockázatának kitettek száma 2012 és 2019 között 17 millió fővel csökkent, elsősorban az Európai Unió keleti részéhez tartozó tagállamokban egyértelműen megfigyelhető életszínvonal-emelkedés miatt.²⁸ Az előrejelzések szerint pedig 2023-ban az egy főre jutó nemzeti össztermék 2,6 százalékkal magasabb lesz a kevésbé fejlett régiókban a kohéziós politika keretében 2014 és 2020 között nyújtott támogatások miatt.²⁹

A felzárkózás a különböző térségeket összehangoltan, vagy éppen külön-külön szakpolitikai ágazatonként érő befektetések eredménye. Ezek közül is jelentőségükből adódóan kiemelkednek az infrastruktúrába, a készségekbe és az innovációba történő beruházások. Bármennyire ad okot azonban optimizmusra a régiók felzárkózásának üteme, ennek a derűlátásnak egyértelműen korlátot szab a tény, hogy az összességében megvalósuló felzárkózás elsősorban az innovációt befogadni tudó, képzetesebb népességgel rendelkező tájegységekre jellemző, míg egyes, kevésbé innovatív régiók elmaradottsága a felzárkózás ellenére is konzerválódni látszik. Éppen ezért az uniós kohéziós politika minden eredménye mellett azzal a problémával küzd, hogy az egyes régiókra jellemző dinamikusabb felzárkózási ütem nem gyűrűzik át más, szomszédos, ám kevésbé jó adottságokkal rendelkező régiókra, nem tudja dinamizálni azok felzárkózását.

A kohéziós politika kihívásai

Az elkövetkező évek szakpolitikai feladatai nagyjából két csoportra oszthatók. A témák egy része stratégiai jellegű, a 2019. december elsején hivatalba lépett, Ursula von der Leyen által vezetett Bizottság programjából következik.³⁰ Az öt évre szóló munkaterv alapvetően két technológiai fordulatra, az úgynevezett zöld és a digitális átmenetre építette mandátuma idejének teendőit. Ebből adódóan mind a klímaváltozás ütemét lassító környezetbarát és fenntartható energiatermelés és -felhasználás, mind pedig a digitális átmenetet segítő fejlesztéspolitika értelemszerűen szerepel a legfontosabb célok között.

Az Európai Bizottság kohéziós jelentéséből már láthattuk, hogy az unión belüli kohézió szintje és a környezeti infrastruktúra fejlettsége között szoros összefüggés állapítható

²⁷ Európai Bizottság 2022: 4.

²⁸ Európai Bizottság 2022: 7.

²⁹ Európai Bizottság 2022: 8.

³⁰ Európai Bizottság 2019.

meg. A digitális infrastruktúra minősége nagyban befolyásolja egy térség felzárkózási esélyeit csakúgy, mint egyes közösségek társadalmi mobilitásba való bekapcsolódásának lehetőségeit. Nem véletlen, hogy a kohéziós jelentés szerint a felzárkózás igazi dinamikája a nagyvárosias térségekben figyelhető meg. Itt épült ugyanis ki az a kritikus mennyiségű és minőségű infrastruktúra, amely lehetővé teszi az igazi fejlődést.

A zöld átmenetet lehetővé tevő infrastruktúra kiépítése hasonló súllyal bír regionális és szociális szempontból. A fenntartható, környezetbarát és független energiatermelés és -szolgáltatás nemcsak egy adott térség önálló gazdasági potenciáljának erősítése céljából fontos, de a növekedés egyik fontos tényezője is lehet. Különösen igaz ez most, az orosz–ukrán háború idején, amikor egyes országok és térségek energiafüggősége, illetve energiaszolgáltatóktól való függősége egyértelműen a gazdasági növekedésre alapvető hatást gyakorló tényező lehet.

A kohéziós politika szempontjából ugyanakkor nagyon fontos szem előtt tartani, hogy nem csupán az általános értelemben vett infrastruktúra-fejlesztésről van szó. A kohéziós jelentés által jelzett dilemmát a jövő szakpolitikájának segítenie kell feloldani. Nevezetesen, megoldást kell találni arra a problémára, hogy a dinamikusan felzárkózó térségek köre szinte kizárólag nagyvárosias régiókból áll. Azaz a kohéziós politika feladata nemcsak az infrastrukturális fejlesztések ösztönzése és hatékony végrehajtása, hanem a fejlesztések térbeli hatásának kiterjesztése a rurális és kisvárosok által meghatározott térségekre is.

Jó okkal feltételezhetjük ugyanis, hogy ahogyan a nagyvárosi térségek felzárkózási sebességét, úgy a más típusú régiók felzárkózását is nagymértékben segítené a zöld és digitális átállás minél magasabb szintű megvalósítása. Az elkövetkező időszak kohéziós politikája ennek megfelelően prioritásként kell hogy megjelölje és érvényesítse a területi kiegyenlítést és egyensúlyt az infrastrukturális fejlesztési programok végrehajtása során.

A prioritás érvényesítését nehezíti, hogy az infrastrukturális fejlesztések végrehajtása nemzeti kompetencia. Ebből adódóan sokkal inkább a koordinációnak, mintsem egy egységes fejlesztéspolitikai eszközrendszernek lehet szerepe a jövő kohéziós politikájának érvényesítésében.

Az elkövetkező időszak kohéziós politikai kihívásainak másik részét az utóbbi időszak aktuális európai kihívásai jelentik. A kontinens demográfiai helyzetének nyugtalanító voltát a kohéziós jelentés is említi, megjelölve a kohéziós politika különös felelősségét az Európai Unió egyes részeinek elnéptelenedésével kapcsolatban. Az Európai Unió központi városaiba és régióiba történő népességvándorlás mindig is természetes következménye volt az egységes belső piac megvalósulásának, a munkaerő szabad vándorlásának.

Ugyanakkor a keleti bővítés utáni folyamatok nem csupán felerősítették a már létező tendenciákat, de a megnyíló nyugat-európai munkaerőpiac minőségileg is új kihívásokat jelentett a felzárkózással küzdő közép- és kelet-európai régióknak. A fiatal és képzett munkaerő elvándorlása egyes országok esetében elérte az ország egész lakossága negyedének – vagy akár nagyobb mértékének – arányát.³¹ A leginkább érintett új tagállamok

³¹ O'NEILL 2022.

esetében sem kiegyenlített területileg a kivándorlási mérleg, ami azt is jelenti, hogy a súlyosabban érintett országok hátrányos helyzetű régiói drámai népességsökkenést éltek meg.

A demográfiai kihívás ebből kifolyólag nem csupán a kontinensen általánosnak tekinthető csökkenő születésszámból adódóan fogyó népességgel kapcsolatos problémákat foglalja magában, hanem az elnéptelenedő észak-, dél-, közép- és kelet-európai régiók túlélési esélyeinek javítását. A kohéziós jelentés ebből a szempontból egyértelműen fogalmaz: minél távolabb helyezkedik el egy régió az Európai Unió központi térségeitől, és minél inkább rurális a településszerkezete, annál nagyobb demográfiai kihívásoknak van kitéve.

Ugyanakkor a demográfiai probléma nemcsak belső szerkezeti aránytalanságként jelenik meg a döntéshozatal napirendjén, hanem a bevándorlás formájában társadalmi integrációs és külső problémaként is. Különösen így van ez 2015 óta, amikor a tömeges migráció egymást követő hullámai elérték az Európai Unió déli és keleti határait. A Közel-Keletről és Afrikából – gazdasági vagy biztonsági okokból – menekülő emberek százezreinek fogadása és ellátása az első hónapokban csak a határvidékekre nehezedett rendkívüli nyomásként. Hamarosan azonban az Európai Unió minden térsége szembeesült a tömeges bevándorlás okozta rövid és hosszú távú gondokkal. A menekültek befogadásának és ellátásának megoldását rövidesen követte a társadalmi beilleszkedés kérdéseinek kezelése.

Az Európai Bizottság kezdettől fogva támogatta a tagállamoknak a bevándorlók beilleszkedését elősegítő lépéseit. A kohéziós politika jövőt érintő napirendjén is hangsúlyosan jelenik meg olyan szakpolitikai megoldások kidolgozása és végrehajtásuk finanszírozása, amelyek eredményeként a bevándorlók – beilleszkedve a többségi társadalomba – a demográfiai változások következtében munkaerőhiánnyal sújtott térségek gazdasági megújulásához járulhatnak hozzá.

Az Európai Uniót érintő migrációs válság egyik speciális fajtájának tekinthető a kohéziós politika jövője szempontjából is fontos kihívásként jelentkező menekültválság, amelyet az Ukrajnát ért orosz agresszió idézett elő. A 2022. február végén kirobbant háború napok alatt több millió embert tett földönfutóvá, és az ő menekülésük óriási nyomás alá helyezte az Európai Unió keleti határait és határtérségeit.

A migrációs válsághoz hasonlóan a tagállamokat itt is sokként érte a menekültek áradata. A befogadás és ellátás feladatait azonban ekkor is hamar felváltotta a korábban érkezettek társadalmi integrációjának támogatása. Okulva a korábbi migrációs válságból, ezúttal az Európai Bizottság a források gyors átcsoportosításával, a meglévő eszközök mozgósításával próbált a lehető leggyorsabban segíteni a szorult helyzetbe kerülő tagállamokon.

A probléma hosszú távú megoldása ugyanakkor a rögtönzött megoldásokon túlmutató szemléletmódot és eszközrendszert igényel. Ebből adódóan a jövőben a kohéziós politika szempontjai között a rugalmasság vélhetően nagyobb hangsúlyt fog kapni. A szakpolitika jövőbeli sikerességének egyik fontos kérdése, hogy mennyire tudja a Bizottság a jövőben a ma középtávú programokon alapuló, még meglehetősen merev finanszírozási rendszert gyors reagálású segítségre lehetőséget adó eszközökkel kiegészíteni.

A fenti kihívásokra eddig adott elégtelen uniós válaszokból adódóan a kohéziós politika egyik legfontosabb strukturális kihívása a rugalmasság biztosítása. A flexibilitás követelménye két értelemben is fontos feladatot jelent a szakpolitika jövője szempontjából. Egyrészt a reagálást igénylő válsághelyzetekben a megoldások támogatása szükségessé teszi, hogy a programok és adott esetben a prioritások közötti átcsoportosítás minél szabadabb legyen.

A rugalmasság követelménye sokak számára a kohéziós politika egyik alapelvének, a programozás elvének cáfolatát jelenti. A kohéziós politika kialakulása óta folyamatosan törekedett arra, hogy az eseti, válságkezelő beavatkozások helyett a többéves programokat előtérbe helyező intézményesített fejlesztéseknek kedvezzen. Miközben a programozás az egyes tagállamok és régiók belső fejlesztésének rendkívül hatékony közép- vagy hosszú távú módszere lehet, addig az egyre bizonytalanabb nemzetközi környezet, az utóbbi időben gyakori válsághelyzetek a rugalmasságnak biztosítanak elsőbbséget.

Nem valószínű, hogy az elkövetkező évek szakpolitikai fejlődése akár a programozás, akár a rugalmasság követelményének kizárólagosságát hozná. A két elv közötti helyes és hatékony egyensúly megtalálása a jövő szakpolitikai sikerének titka lehet. A programozás nagyon fontos szerepet játszik a legalább középtávú területi és társadalmi fejlesztések kialakításában és stabilitásuk garantálásában. A rugalmasság pedig a válság következtében szükségessé váló gyors cselekvés támogatását teszi lehetővé. Az utóbbi évek tagállami törekvései egyértelműen nagyobb teret követelnek a rugalmasságnak úgy, hogy ugyanakkor ne sérüljön a programozás elvének érvényesülése sem.

A rugalmasság elvének másik értelmezése a kohéziós politika immáron több évtizedes dilemmájára próbál választ találni. Amint a nyolcadik kohéziós jelentés is rámutat, miközben összességében az Európai Unióban megfigyelhető a relatíve fejletlenebb régiók felzárkózása, a folyamat dinamikája sokkal inkább jellemző a fővárosi vagy nagyvárosi térségekre, ugyanakkor a vidékies tájegységek sokkal kevésbé részesülnek a felzárkózás előnyeiből. Úgy tűnik tehát, hogy a kohéziós politika eszköztára és beavatkozási formái jól szolgálnak bizonyos profilú régiók esetében, másoknál viszont nem jelentenek semmilyen segítséget.

Az elkövetkező időszak kihívása tehát, hogy a kohéziós politika olyan rugalmas és árnyalt szakpolitikai eszközrendszerrel és beavatkozási módszert dolgozzon ki, amely az eltérő profilú régiók számára igényeiknek megfelelő lehetőségeket támogat. Az Európai Unión belül különböző arccal rendelkező régiókat különböztethetünk meg, amelyek más-más típusú beavatkozást is igényelnek. Ezek a következők:³²

- az Európai Unió magjához tartozó területeken lévő nagyvárosi régiók;
- az Európai Unió periferiális vagy kevésbé fejlett területeihez tartozó nagyvárosi régiók;
- a nagyvárosi régiókhoz kötődő régiók;
- periferiális régiók viszonylag nagy népességgel és nagyvárosi központokkal;
- rurális és periferiális régiók alacsony népsűrűséggel.

³² FAROLE et al. 2011: 1101.

A felsorolásból is látható, hogy a kohéziós politika eddig alkalmazott, minden régióra azonos beavatkozási kritériumokat meghatározó forráselosztási politikája az új kihívások és a felzárkózási folyamat korlátai miatt nem tartható fenn a jövőben. Ebből adódóan a kohéziós politika hosszú távú kihívásai közül meghatározó jelentőségű a rugalmas eszköz- és beavatkozási rendszer logikájának kiépítése.

Mi várható a magyar elnökség alatt a kohéziós politika területén?

A magyar elnökség 2024 júliusában, kevesebb mint egy hónappal az európai parlamenti választások után kezdődik. Az elnökségi időszak napirendjét nagymértékben fogja meghatározni az uniós intézményrendszer újjáalakulása. Ekkor alakul meg az új összetételű Európai Parlament, mutatkozik be a Bizottság új elnökének jelölt politikus, de ebben a félévben zajlik az Európai Bizottság megalakulása és az Európai Tanács új elnökének megválasztása is.

A nagymértékű intézményi változások valószínűleg csak csekély ambíciójú szakpolitikai tervek megvalósítását teszik lehetővé. Az új Bizottság hivatalba lépése a hagyományok szerint november elsejei – esetleg december elsejei – határral fog megtörténni, ami azt is jelenti, hogy az elnökség első részében partnerként jelentkező, „kimenő” Bizottság már nem lesz érdekelt szakpolitikai innovációban. Az új, hivatalba lépő Bizottság pedig még nem rendelkezik majd elegendő politikai erővel és tapasztalattal, hogy az év végéig érdemi szakpolitikai lépéseket tegyen.

Mindezek a körülmények azonban természetesen nem teszik fölöslegessé szakpolitikai prioritások megfogalmazását a magyar elnökségi időszakra. Az előző fejezetben felsorolt kihívások mindegyike a kohéziós politika napirendjén fog szerepelni 2024 második felében is. A zöld és a digitális ellátás regionális politikai programjainak végrehajtása, tapasztalatainak értékelése éppen úgy meg fog jelenni a félév megbeszélései során, mint a demográfiai, vagy éppen a migrációs helyzet kezelésére vonatkozó javaslatok.

Az általános feladatokon túl ugyanakkor a magyar elnökségi félév kohéziós politikai programjának lehet egy fontos eleme is. Az Európai Bizottság nyolcadik kohéziós jelentésének 2021-ben kellett volna megjelennie, és bár a publikáció áthúzódott 2022-re, a Bizottságnál továbbra is azzal számolnak, hogy a kilencedik kohéziós jelentés az eredetileg tervezett megjelentetéstől három évre, 2024-ben jelenik meg. Ez azt jelenti, hogy a magyar elnökség ideje a kilencedik kohéziós jelentés véglegesítésének vagy publikálásának időszakára esik.

Tekintettel a kohéziós jelentések szakpolitika-formáló hatására, az időzítés a magyar elnökség számára nagy lehetőséget ad a kohéziós politika jövőjének alakítására. Szakpolitikai rendezvényekkel, a Bizottsággal és a tagállamokkal együttműködve a magyar elnökségnek fontos hozzáadott értéke lehet ezen a területen. Mivel vélhetően a kohéziós politika már ismertetett jelentősebb kihívásai mind szerepelni fognak a jelentésben, így a magyar elnökségnek fel kell készülnie arra is, hogy ezen kihívások mindegyikében meg tudja fogalmazni saját szempontjait, és azokat érvényesítse is a viták során.

A magyar elnökség az uniós intézményi ciklusok szempontjából az összegzés és az új kezdet elnökségi időszaka lehet. Megfelelő felkészüléssel ez a speciális periódus komoly lehetőséget ad az uniós szakpolitikák jövőjének alakítására a 2028–2034 közötti költségvetési időszak előkészítésének kezdeti szakaszában. Különösen igaz ez a sok szempontból alapvető kihívásokkal szembesülő kohéziós politikára, amelynek sikerében Magyarország amúgy is alapvetően érdekelt.

Noha realisan nem várható, hogy a kilencedik kohéziós jelentés alapján minden, a kohéziós politika számára problémát jelentő kihívásra megoldást találjon az Európai Unió, önmagában a megoldás keresése és a kohéziós jelentés előkészítése is fontos tapasztalatokkal és újításokkal gazdagíthatja a kohéziós politika eszköztárát. Amennyiben mindez legalább részlegesen a magyar elnökségi időszakra való felkészülési időszakban vagy az elnökségi időszak alatt történik, akkor ez – siker esetén – Magyarország tekintélyének növekedésével is együtt járhat. Ráadásul talán a magyar területi politika kínzó dilemmáira is megoldást találhatunk az európai tapasztalatok összegzése során. Összességében egy olyan pozitív végösszegű játszma bontakozik ki előttünk, amelynek egyaránt nyertese Magyarország, az Európai Unió tagállamai és az uniós intézmények, elsősorban a Bizottság is.

Felhasznált irodalom

- BACHTLER, John et al. (2017): Introduction. Reassessing the Performance and Direction of EU Cohesion Policy in 2014–20. In BACHTLER, John et al. (szerk.): *EU Cohesion Policy. Reassessing Performance and Direction*. London and New York: Routledge, 1–8. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315401867>
- BOURNE, Angela K. (2007): Regional Europe. In CINI, Michelle (szerk.): *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 287–303.
- Európai Bizottság (2019): *A Bizottság hat prioritása, 2019*. Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_hu
- Európai Bizottság (2022): *Kohézió Európában 2050-ig. Nyolcadik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról*. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en
- FALUDI, Andreas (2006): From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy. *Regional Studies*, 40(6), 667–678. Online: <https://doi.org/10.1080/00343400600868937>
- FAROLE, Thomas – RODRÍGUEZ-POSE, Andrés – STORPER, Michael (2011): Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions. *Journal of Common Market Studies*, 49(5), 1089–1111. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02161.x>
- MANZELLA, Gian Paolo – MENDEZ, Carlos (2009): *The Turning Points of EU Cohesion Policy*. Glasgow: University of Strathclyde. Online: https://strathprints.strath.ac.uk/38743/1/8_manzella_final_formatted.pdf
- O’NEILL, Aaron (2022): Population of the Baltic States 1950–2020. *Statista.com*, 2022. június 21. Online: www.statista.com/statistics/1016444/total-population-baltic-states-1950-2020/