



Brüsszel, 2022. november 10.
(OR. en)

14479/22

COH 106

FELJEGYZÉS

Küldi:	az elnökség
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága/a Tanács
Tárgy:	A kohéziós politika uniós régiókra gyakorolt hosszú távú hatásai = Véleménycsere

Felkérjük a kohéziós politikáért felelős minisztereket, hogy az Általános Ügyek Tanácsa kohéziós politikával foglalkozó következő, november 22-i ülésén az e feljegyzés mellékletében foglalt elnökségi dokumentum alapján vitassák meg, hogy melyek legyenek a kohéziós politika fő céljai és elvei a jövőben; hogy milyen kihívásokkal fog szembenézni ez a szakpolitika, és hogyan lehet azokat a legjobban kezelni; valamint hogy milyen hozzáadott értékkel szolgál a kohéziós politika más uniós szakpolitikákhoz és eszközökhöz, valamint a nemzeti keretekhez viszonyítottn, tekintettel az azokhoz való esetleges hozzáigazítására is.

Háttéranyag**az Általános Ügyek Tanácsa kohéziós politikával foglalkozó ülése számára**

A kohéziós politika kulcsfontosságú eszköze az Európai Unió belüli hosszú távú konvergencia előmozdításának. Amint azt a 8. kohéziós jelentés is kiemelte, a kohéziós politika hatékonyan hozzájárult a kevésbé fejlett, illetve a fejlettebb régiók és tagállamok közötti gazdasági szakadék megszüntetéséhez, ami összhangban van azzal az Európai Unió működéséről szóló szerződésben foglalt uniós megbízással, mely szerint csökkenteni kell a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségeket és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradását.

2007–2013-as programozási időszak¹²³⁴

A 2007–2013-as programozási időszakban 346,5 milliárd EUR összegben került sor a régiók közötti egyenlőtlenségek csökkentéséhez, a kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődéshez, valamint a gazdasági, társadalmi és területi kohézió növeléséhez hozzájáruló beruházásokra. Mindezek a beruházások valódi változást hoztak a pénzügyi és gazdasági válság idején, amikor a közfinanszírozás korlátozott volt – a kis- és középvállalkozások számára is –, és amikor nehéz volt magánfinanszírozáshoz jutni és álláshelyeket teremteni. Megoldásokat kínáltak a regionális egyenlőtlenségek csökkentésére, és növelték a bruttó hazai terméket (GDP).

¹ Prezentáció – [Cohesion policy delivering benefits for citizens](#) – Main results 2007-2013 (2016. december 21.); Európai Bizottság (Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság).

² [9 ways Cohesion Policy works for Europe – main results 2007-2013](#) (2016. október 7.); Európai Bizottság (DG REGIO).

³ [WP1: Synthesis report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund \(ERDF\) and the Cohesion Fund \(CF\)](#); Európai Bizottság, Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, „B” Igazgatóság – Szakpolitika, B.2. Osztály, Értékelés és európai szemeszter; 2016.

⁴ [Where does the EU cohesion policy produce its impact? Simulations with a regional dynamic general equilibrium model](#); Philippe Monfort, Simone Salotti; Az Európai Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatósága. Európai Bizottság, Közös Kutatóközpont; WP 2/2021.

Az eredmények az összes tagállamban és régióban tapasztalhatóak voltak. A 2007–2013-as időszakban végrehajtott kohéziós politikai beruházások minden egyes eurója 2023-ig várhatóan 2,74 eurónyi GDP-többletet fog generálni. A 2007–2013-ra allokált teljes beruházási összeg hozadéka 2023-ig mintegy 1 billió eurónyi GDP-növekmény lesz, hosszú távon pedig pozitív megtérülést fog eredményezni, amelynek mértéke az EU egészére vetítve évente 4 %-ra lesz tehető. Egymillió álláshely jött létre, ami az ezen időszak során megvalósult nettó munkahelyteremtés 1/3-ának felel meg. A kohéziós politika beruházásai 2007–2013-ban sok tagállam számára létfontosságú közfinanszírozási forrást jelentettek; egyes tagállamokban az állami beruházási kiadások mintegy 57 %-át tették ki. A kohéziós politikának köszönhetően mindenekelőtt fenn lehetett tartani a közberuházások folytonosságát – különösen a gazdasági válság éveiben –, ami rávilágít a kohéziós politika keretében alkalmazott többéves programozás beruházásra gyakorolt hosszú távú stabilizáló hatására.

2021 októberében az Európai Bizottság munkadokumentumot adott ki, amelyben megvizsgálta a 2007–2013-as kohéziós politikai programok makrogazdasági hatásait. A fő kedvezményezett tagállamokban magasabb a kohéziós politika hatása; hosszú távon azonban pozitívak az eredményei a fejlettebb tagállamokban és régiókban is, azzal együtt is, hogy utóbbiak nettó befizetői a szakpolitikának. Végső soron az uniós GDP-re gyakorolt hatásnak mintegy 15 %-a nemzetközi továbbgyűrűző hatásokból fakad, ami arra utal, hogy a kohéziós politika pozitív összegű játék, amely pozitív kapcsolódásokat hoz létre a tagállamok gazdaságai között. A továbbgyűrűző hatások jelentősége különösen nagy a kohéziós politika legfőbb befizetői számára, és azok jelentős részarányt képviselnek a szakpolitika összesített hatásában.

Hosszú távon a Kohéziós Alapból nem támogatható országokra gyakorolt pozitív hatásnak több mint 45 %-a az Alapból támogatott tagállamokban végrehajtott beruházásokból fakad. Néhány tagállam esetében a továbbgyűrűző hatások a kohéziós politikából származó előnyök fő forrását jelentik. Ezek az értékelési eredmények szilárd bizonyítékot jelentenek arra nézve, hogy a kohéziós politika a Szerződésben rögzített célkitűzéseivel összhangban az Unió egészében előnyöket biztosít.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap és a Kohéziós Alap főbb eredményei a következők⁵⁶:

⁵ [Bizottsági szolgálati munkadokumentum: Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13](#); Brüsszel, 2016.9.19., SWD(2016) 318 final.

⁶ [The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions](#); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Az Európai Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatósága. Európai Bizottság, Közös Kutatóközpont; WP 4/2022, 1. kiadás.

- mintegy 940 000 közvetlenül létrehozott álláshely, ebből 41 600 a kutatás és fejlesztés területén;
- 400 000 kkv részesült közvetlen támogatásban, és 322 000 új álláshely létesült kkv-kben;
- 3 900 megawattos növekedés a megújulóenergia-előállítási kapacitásban;
- környezet: további 5,9 millióan csatlakoztak tiszta ivóvizet biztosító létesítményekhez, további 6,9 millióan pedig új vagy korszerűsített szennyvíztisztító létesítményekhez;
- infrastruktúra (újjonnan épített vagy korszerűsített közutak/vasutak kilométerben, internet-kapcsolat, stb.):
 - további 8 400 000 felhasználó számára biztosított a széles sávú kapcsolat;
 - 4 900 kilométernyi új közút épült (többnyire autópályák), ennek közel fele az Európa egészét lefedő TEN-T hálózaton;
 - csaknem 28 600 km közutat korszerűsítettek, melynek kétharmada az EU 12 területén található
 - 3 900 km vasút korszerűsítésére is sor került, amelyből 1 600 km található az EU 12 területén.

Az Európai Szociális Alap (ESZA) legfőbb mennyiségi eredményei⁷:

- 98,7 millióan vettek részt az ESZA által finanszírozott képzésekben és egyéb támogatott műveletekben; a részvétel egyenletesen oszlott meg az inaktívak (36 %), a foglalkoztatottak (33 %) és a munkanélküliek (30 %) között;
- a hatás több mint 30 millió résztvevő esetében volt kedvező, vagyis sikerült elősegíteni, hogy a résztvevők pozitív változást érjenek el:
 - 9,4 millió résztvevő jutott álláshoz, ebből legalább 300 ezren önfoglalkoztatóként;
 - 8,7 millióan szereztek képesítést/bizonyítványt;
 - további 13,7 millióan pedig javították készségeiket, kompetenciáikat, növelték munkaerőpiaci esélyeiket, folytatták tanulmányaikat, stb.

⁷ [Commission Staff Working Document Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF Programmes](#); Brüsszel, 2016.12.12., SWD(2016) 452 final, 4. oldal.

2014–2020-as programozási időszak⁸

A 2014–2020-as időszakban mintegy 355 milliárd EUR-t tettek ki a kohéziós politika számára elkülönített források, ami hozzávetőleg az uniós GDP 0,3 %-ának megfelelő forrásjuttatást jelent. 2022 júliusában a Bizottság munkadokumentumot adott ki, amelyben értékelte a 2014–2020-as kohéziós politikai programok makrogazdasági hatásait. A RHOMOLO modellen alapuló szimuláció azt mutatta ki, hogy a 2014–2020-as időszak kohéziós politikai intervenciói összességükben pozitív hatást gyakoroltak az EU gazdaságára, mely hatás a finanszírozási időszak folyamán növekedett, 2021-ben érve el a csúcát, amikor is az uniós GDP közel 0,4 %-kal volt magasabb, mint amilyen a szakpolitika hiányában lett volna.

Regionális szinten a fő kedvezményezett tagállamokban érvényesül a legerőteljesebben ez a hatás. A fejlettebb tagállamokban és régiókban a szakpolitika hatása rövid távon általában mérsékeltebb. E régiók közül soknak az esetében a gazdaságuk méretéhez viszonyítottan valójában alacsony a szakpolitika által biztosított támogatás. Hosszú távon azonban nő a szakpolitika hatása, mivel a programok lezárultával azok költségeit már nem jelentenek, viszont továbbra is jelentős előnyök származnak belőlük. A GDP-re gyakorolt hatás végső soron minden régióban pozitívvá válik. Az az eredmény, hogy a szakpolitikából végül minden uniós régió hasznot húz, részben az általa előidézett erőteljes továbbgyűrűző hatásoknak tudható be, melyek révén az egy adott régióban végrehajtott programok más régiókban is előnyök forrását jelentik – különösen azokban, amelyek szoros kereskedelmi kapcsolatokat tartanak fenn a fő kedvezményezettekkel.

Az elemzés azt mutatja, hogy a szakpolitika jelentősen hozzájárult a regionális egyenlőtlenségek csökkentéséhez vagy növekedésének korlátozásához mind az EU szintjén, mind pedig a tagállamokon belül.

⁸ [The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions](#); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Az Európai Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatósága. Európai Bizottság, Közös Kutatóközpont; WP 4/2022, 1. kiadás.

A Közös Kutatóközpont által az ESZA-ra vonatkozóan elvégzett makrogazdasági modellezés (RHOMOLO modell) az ESZA műveleteiben részt vevőknél elért közvetlen eredményeken felül pozitív hatásokat mutat a gazdaság egészére nézve is⁹. A foglalkoztatásba és a mobilitásba irányuló, 2018-ig végrehajtott beruházások a bázisévhez (2014) képest hosszú távon 47 000 új álláshelyet, valamint 0,06 %-os GDP-növekedést fognak eredményezni. Ezek azoknak a végleges makrogazdasági hatásoknak lesznek betudhatóak, amelyek a humántőke-beruházásokból és a munkatermelékenység javulásából, valamint az ezekkel járó strukturális változásokból fakadnak. A társadalmi befogadás céljára nyújtott ESZA-támogatás 2023-ig várhatóan 0,037 %-kal (vagyis 4 milliárd EUR-val) fogja növelni az uniós GDP-t és 127 000 új álláshely létrejöttét fogja eredményezni, míg az oktatási és képzési műveletek 2023-ig a bázisévhez képest várhatóan 0,16 %-os (vagyis 18 milliárd EUR összegű) GDP-növekedést hoznak majd, és mintegy 170 000 új álláshelyet teremtenek. Minden növekedésre hosszú távon (2033-ig) lehet számítani, mivel a GDP és a foglalkoztatás a bázishoz képest várhatólag továbbra is magasabb lesz.

Hosszú távon a szakpolitika beruházásai jelentős pozitív megtérülést eredményeznek: a 25 éves GDP-szorító 2,7-es értéket vesz fel, ami mintegy 4 %-os éves megtérülésnek felel meg.

A kohéziós politika főbb eredményei:

- 5,4 millióan jutottak álláshoz az ESZA-ból és az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezéstől (IFK) kapott támogatásnak köszönhetően;
- 236 500 új álláshely jött létre ERFA-támogatással;
- 3,6 millió vállalkozás fog részesülni az európai strukturális és beruházási alapokból való támogatásra kiválasztott projektek előnyeiből, és közülük 3 millió vállalkozás már részesült támogatásban;
- több mint 359 000 háztartásnak javult az energiahatékonysága;
- 45,5 millió résztvevő részesült az ESZA és az IFK által támogatott projektek előnyeiből;
- 1 544 kilométernyi vasút épült vagy került korszerűsítésre 2014 és 2020 vége között;

Mindez megerősíti, hogy a kohéziós politika teljesíti a kitűzött célokat a célterületeken.

⁹ [Bizottsági szolgálati munkadokumentum: Evaluation of the 2014-2018 ESF support to employment and labour mobility, social inclusion and education and training](#); 35. oldal, {SWD(2021) 11 final} A társadalmi befogadás céljára nyújtott ESZA-támogatás értékelése. Megjegyzendő, hogy ezek az adatok a 2014–2018-as adatokon alapulnak, ezért az ESZA 2014–2020-as időszakra vonatkozó utólagos értékelése a lezárultát követően frissebb adatokkal szolgál majd. Megjegyzés: e számítások 2019-ben, vagyis a jelenlegi válságok előtt készültek).

Nemcsak hogy hozzájárult az Unión belüli gazdasági, társadalmi és területi kohézió előmozdításához, hanem bizonyította alkalmazkodóképességét is, különösen azáltal, hogy 23 milliárd EUR-t sikeresen átirányított már meglévő programokból a világjárványból fakadó problémák ellensúlyozására, és a REACT-EU-n keresztül 50 milliárd EUR friss forrást biztosított az uniós régiók helyreállítási folyamatának elősegítésére, a rezilienciájuk fokozásához szükséges alapok kiépítése révén.

Az elmúlt évtizedekben a kohéziós politika a programok irányítási rendszerének a kialakítása terén is fejlődött: a többéves programozás, a rendszeres értékelési gyakorlatok és az eredményorientált fejlesztésekkel párosuló megerősített intervenciós logika – a partnerségeken belüli, illetve többszintű kormányzás jobb működési módjával együttesen – mind olyan változások, amelyek hatékonyságnövekedést eredményeztek a programok és projektek végrehajtásában. Ehhez hasonlóan a kohéziós politika keretrendszere is gazdagabbá vált az intervenciók megfelelő stratégiai alapjának és keretfeltételeinek megteremtésével kapcsolatos követelmények bevezetésével, valamint a kohéziós politika és az európai szemeszter kerete közötti kapcsolatok megerősítésével.

Lehetséges kilátások

A jövőbeli tendenciákat illetően jól látható, hogy az EU számos kihívással szembesül a demográfiai és technológiai változásokból, valamint az előtérbe kerülő digitális és a zöld átállásból fakadóan. Mindezek valószínűleg új egyenlőtlenségekhez fognak vezetni, ami pedig alááshatja az uniós fejlesztési modell fenntarthatóságát és szilárdságát. E szakpolitika önmagában nem tudja biztosítani, hogy egyetlen terület és egyetlen személy se maradjon le, de a gazdasági, társadalmi és területi kohézióhoz mindenképpen erőteljes hozzájárulást képes biztosítani többek között azáltal, hogy megadja a nemzeti és ágazati szakpolitikák térségi, illetve területi szempontjait. Képesnek kell lennünk biztosítani, hogy a kohéziós politika kialakítása és végrehajtása a nemzeti és uniós politikák és eszközök robusztus és hatékony kombinációján nyugodjon.

Kérdések a miniszteri megbeszéléshez:

- 1. Melyek a szakpolitika azon legfontosabb céljai és elvei, amelyek nem képezhetik kompromisszum tárgyát a jövőben?**
 - 2. Milyen hozzáadott értéket nyújt a kohéziós politika más uniós szakpolitikákhoz és eszközökhöz, illetve a nemzeti keretekhez képest? Hozzá kell-e igazítani e szakpolitikát más szakpolitikákhoz és eszközökhöz annak érdekében, hogy jobban teljesítse fő célkitűzéseit?**
 - 3. Milyen kihívásokkal fog a kohéziós politika várhatóan szembesülni, és hogyan lehet alkalmassá tenni azok kezelésére?**
-