

A 2004–2010 KÖZÖTTI GAZDASÁGFEJLESZTŐ ÉS REGIONÁLIS OPERATÍV PROGRAMOK ÉRTÉKELÉSE

THE ASSESSMENT OF THE ECONOMIC DEVELOPMENT AND REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMMES BETWEEN 2004 AND 2010

KASSAI ZSUZSANNA tanszéki mérnök

Szent István Egyetem GTK Regionális Gazdaságtani és Vidékfejlesztési Intézet

GODA PÁL tanszéki mérnök

Szent István Egyetem GTK Regionális Gazdaságtani és Vidékfejlesztési Intézet

MUBARAK RASHID AL-BOAININ PhD-hallgató

Szent István Egyetem GTK Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola

Abstract

This study has outlined some characteristics of the Hungarian operational programmes aimed at reducing the territorial inequalities and improving regional competitiveness. Therefore, ten economic and regional development programmes were analysed between 2004 and 2010.

First, it has been shown which project topics were mainly favoured. In the less-favoured areas, mainly those projects were supported, which aimed at the creation of pre-conditions of economic development. Therefore, mainly human resource development projects were co-financed. However, in the non-disadvantaged regions already economic development were the most typical project topics.

Then, it has been presented how the decision makers allocated the financial subsidies among the different types of micro-regions in order to decrease territorial disparities and develop territorial competitiveness. It has been found that most of the subsidies were concentrated in Budapest and other large cities. So especially those regions (the regional centres and the larger cities) attained financial assistance which had already possessed essential local resources and where the community activity had been already intensive at local level.

Only a few preliminary results have been presented in this paper. However, the complexity of this issue requires deeper and more detailed examinations. In our opinion, the examined economic and regional programmes only partly gained their objects until now. So the current unequal territorial tendencies call for the introduction of more effective, remedial programmes.

1. Bevezetés

A területi egyenlőtlenségek akadályozzák a gazdasági fejlődést és egyenlőtlen esélyeket teremtenek a társadalom tagjai számára, amelyek fokozzák a társadalmi feszültségeket, így korlátozzák a társadalmi integrációt.¹ A súlyosan elszegényedett, elmaradott régiókban tovább növekszik a veszélye a társadalmi marginalizálódásnak.²

A területi fejlődéssel foglalkozók számára általánosan elfogadott vélemény, hogy pusztán piaci folyamatok hatására az egyenlőtlenségek a legtöbb fejlődési szakaszban nem csökkennek, és azokat más eszközökkel sem lehet teljesen megszüntetni. A piacgazdaság-

ra való áttérés és a globalizációs hatások is hozzájárultak ahhoz, hogy az elmúlt évtizedekben a területi egyenlőtlenségek elmélyültek Kelet- és Közép-Európa számos régiójában.³ Az Unión belül az országok között ugyan megfigyelhető volt egy kiegyenlítődési tendencia, de az országokon belül alig változtak a regionális egyenlőtlenségek.⁴

Kullman (2008) szerint eltérő okai vannak annak, hogy Magyarországon sem regionális, sem települési dimenzióban nem csökkentek a területi különbségek. Míg regionális szinten elsősorban a piaci beruházások és az állami támogatások ellentétes megoszlása áll a háttérben, mivel a beruházások inkább a közép-magyarországi és az északnyugati régiókban koncentrálódnak, a támogatások viszont a keleti és déli országrészben. Ezzel szemben települési szinten az állami vezetők döntései maguk is fokozzák a különbségeket, hiszen a működési és fejlesztési források egyaránt elsősorban a nagyobb települések számára hozzáférhetőek.⁵

Habár számos területi politikával foglalkozó kutatás kiemeli a központi kormányzat szerepét és a kormányzati programok feladatait is a területi kiegyenlítődésben,⁶ a regionális fejlődést befolyásoló legfontosabb döntések számottevő része azonban a helyi gazdasági-társadalmi környezetben születik meg.⁷ Így a már eleve fejlettebb térségek maguktól is képesek továbbfejlődni, míg az elmaradott térségek képtelenek erre, ezért kiemelt támogatásokat kell biztosítani számukra. A tapasztalatok viszont azt mutatják, hogy ha ezeket a támogatásokat meg is kapják a hátrányos helyzetű térségek, inkább csak az infrastruktúra-fejlesztés terén érnek el eredményeket és a közszolgáltatásaik javulnak, ezzel ellentétben a fejlettebb térségek vállalkozásai támogatás nélkül is fejlődnek, ezáltal javul a versenyképességük, a foglalkoztató képességük, így a helyi lakosság is gazdagodik.⁸ Ennek egyik oka az lehet, hogy a fejlettebb térségekben rendelkezésre állnak azok az endogén erőforrások⁹, amelyek az önerőből történő építkezés kiinduló elemei lehetnek.¹⁰ Az elmaradott térségekben viszont általában hiányoznak ezek. A következőkben azt fogjuk vizsgálni, hogy a területi versenyképességet és kiegyenlítődést szolgáló állami források nagysága és az egyes támogatandó kistérség-típusok között tudunk-e összefüggést találni.

2. Az elemzett programok és az alkalmazott módszerek

Olyan programokat elemeztünk, melyek a területi egyenlőtlenségek mérséklésére és a területi versenyképesség javítására irányultak. A következő tíz operatív programot vizsgáltunk a 2004–2010 közötti időszakban: a Nemzeti Fejlesztési Terv Gazdasági Versenyképesség Operatív Programját *FT* . és a Regionális Fejlesztés Operatív Programját *FT* . *R* , valamint az Új Magyarország Fejlesztési Terv Gazdaságfejlesztés Operatív Programját (*ÚMFT GOP*) és a hét Regionális Operatív Programját (*ÚMFT ROP-ok* .

Az ÚMFT egyik horizontális célja a területi kohézió, amelyet az egy főre jutó regionális GDP különbségeinek a mérséklésével, és az elmaradott kistérségekben a GDP és a foglalkoztatási ráta növekedésével mér. Ezeket a szempontokat nem vizsgáltuk jelen tanulmányban, mivel a GDP-vel való mérésnek számos akadálya van kistérségi szinten. Egyrészt területi korlátai vannak: már a regionális szinten mért GDP is becslült adatokon alapul, így pontatlan, továbbvezetve kistérségi szintre, hibás következtetésekhez vezethet. Másrészt, időbeli korlátai vannak a GDP-nek, ugyanis az ÚMFT esetében az első három évnek a GDP-re gyakorolt hatását még most nem lehet számszerűsíteni. Ez a GDP komplexitásából, valamint a fejlesztések jövőbeli multiplikációs hatásából adódik, melyek rövid távon nem mutathatók ki. Ezért két másik mutató segítségével vizsgáltuk az ötféle kistérség-típust: az egy főre jutó támogatás nagysága (*Ft/fő*) és a 10 000 főre jutó pályázatok

száma (db/10 000 fő) alapján. Feltételezéseink szerint ez a két mutató alkalmasabb arra, hogy következtetéseket vonjunk le a források szétosztásának a hatékonyságáról kistérségi szinten.

Keresztábra-elemzéssel azt vizsgáltuk, hogy van-e kapcsolat a kistérség-típusok és a pályázati témák között. Korrelációs számítással ellenőriztük, hogy van-e összefüggés a támogatási összegek, valamint a pályázatok száma között, és ha igen, akkor milyen irányú és milyen erős a kapcsolat.

A kutatásunkhoz felhasznált szekunder adatok a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) TÉRKÉPTÉR nevű térinformatikai alkalmazásából származtak. Tanulmányunkban a Központi Statisztikai Hivatal Településsoros Statisztikai Adatbázis Rendszeréből (T-STAR) származó népességi adatokra vetített fajlagos pályázati és támogatási értékeket analizáltuk.

Az elemzés során a 311/2007. sz. Kormányrendelet szerinti kedvezményezett kistérségi besorolást alkalmaztuk, vagyis hátrányos helyzetű (HH), leghátrányosabb helyzetű (LHH), komplex programmal segítő leghátrányosabb helyzetű (LHHK), átmenetileg kedvezményezett (ÁTM) és nem hátrányos helyzetű (NHH) kistérséget különböztettünk meg.

Az NFT I. operatív programok esetében a kifizetett támogatásokat vizsgáltuk, míg az ÚMFT operatív programoknál a megítélt támogatásokat elemeztük, mert a kifizetett és megítélt támogatások aránya 2011 januárjában még ötven százalék alatt volt.

3. A pályázati témák

Keresztábra-elemzéssel arra az eredményre jutottunk, hogy valamennyi vizsgált program esetében szignifikáns összefüggés van a kistérség típusa és pályázati témakörök között. Az NFT I. ROP kivételével a pályázati témák és a kistérség besorolása között közepes erősségű kapcsolatot mértünk. A kapcsolat az NFT I. ROP esetében is szignifikáns, ám nagyon gyenge.

Mindkét gazdasági operatív programban (NFT I. GVOP-ban és az ÚMFT GOP-ban) a hátrányos (LHHK, LHH, HH) és átmeneti kistérségekben a vállalati technológiai fejlesztésre pályáztak a legtöbben, míg a nem hátrányos térségekben a minőség-, a környezet és egyéb irányítási rendszerek, szabványok bevezetésének támogatása állt az első helyen. Az ÚMFT GOP nem hátrányos térségeiben sokan pályáztak még vállalati folyamatmenedzsment és e-kereskedelem támogatására is.

Az ÚMFT ROP-okban a hátrányos (LHHK, LHH, HH) és átmeneti kistérségekben humán fejlesztésre irányuló projekteket részesítettek leggyakrabban támogatásban, míg a nem hátrányos kistérségekben a gazdaságfejlesztési támogatások a leggyakoribbak.

4. A pályázatok és a támogatások jellemzői

4.1. Gazdaságfejlesztő Operatív Programok jellemzői

A korrelációs számítás alapján megállapítottuk, hogy az adott kistérség által megszerzett támogatások nagysága és a kistérségre jutó pályázatok száma között valamennyi vizsgált programban erős, pozitív kapcsolat volt. Ez annyit jelent, hogy ahol magas volt a pályázatok száma, ott nagy volt a támogatási összeg is.

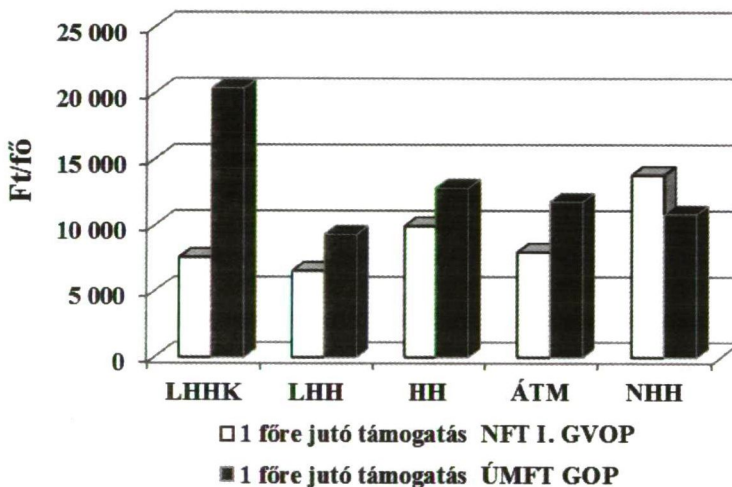
A támogatások összege a gazdasági programok esetében több mint kétszeresére emelkedett az előző időszakhoz képest. A kutatás – itt terjedelmi okok miatt be nem mutatott részletei – során azonban bebizonyosodott, hogy mindkét gazdasági operatív programban

a fejlesztési források elsősorban a nagyobb városok, a régió központok számára voltak hozzáférhetőek. A legnagyobb különbség a két programban, hogy a Közép-magyarországi régió nem volt jogosult az ÚMFT GOP támogatásokra, így Budapest nem vont el támogatást a többi kistérségtől.

A vizsgálataink kimutatták, hogy a nagyvárosok, régióközpontok ugyan összességében magas támogatásban részesültek, mégis a pályázatok relatív súlya lényegesen alacsonyabb, mint az LHHK és LHH kistérségekben. Ami valószínűleg részben abból adódott, hogy bár a pályázatok nagyobb értékűek a hátrányos helyzetű kistérségekben, de relatíve sokkal kevesebben pályáztak, mint például a fővárosban.

Az NFT I. GVOP-ban az egy főre jutó támogatások átlagosan a NHH kistérségekben a legmagasabbak, míg az LHH kistérségekben a legalacsonyabbak (1. ábra). Ezzel szemben, az ÚMFT GOP-ban az egy főre jutó megítélt támogatások átlagosan az LHHK kistérségekben a legmagasabbak, viszont az LHH kistérségekben a legalacsonyabbak.

Az NHH kistérségek kivételével mindegyik kistérség több támogatáshoz jutott az ÚMFT GOP-ban, mint a megelőző időszakban. Az NHH kistérségekben azonban több mint háromezer forinttal csökkent az egy főre jutó támogatások összege (1. ábra).



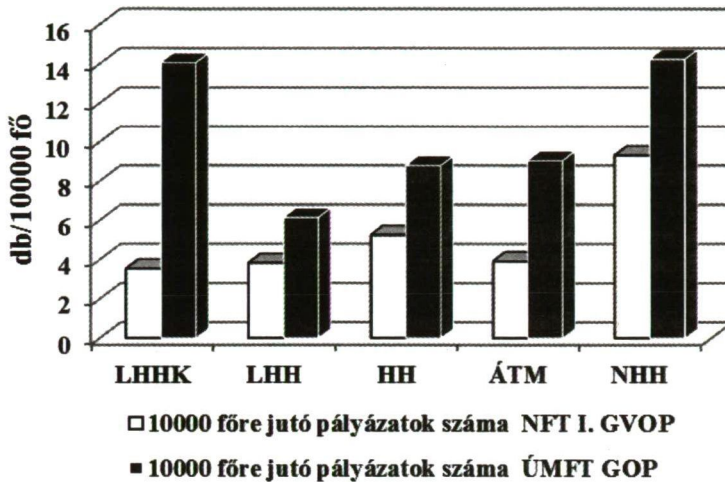
1. ábra. Az egy főre jutó támogatások nagysága a gazdasági operatív programokban
(Forrás: az NFÜ 2011. januári adatai alapján saját szerkesztés)

Figure 1. The amounts of financial subsidies per capita in the case of economic operational programmes

Szerintünk a területi kiegyenlítődést veszélyeztetheti az a támogatási tendencia, mely szerint, míg az LHHK kistérségeket kimagaslóan támogatják, addig az LHH kistérségek szembeszökően keveset kapnak. Az LHHK kistérségekben az ÚMFT GOP-ban az egy főre jutó támogatás több mint kétszeres az LHH kistérségekhez és több mint másfélszeres az HH kistérségekhez képest.

A támogatási összegekhez hasonlóan, a támogatott pályázatok száma is jelentősen növekedett az Új Magyarország Fejlesztési Terv gazdasági operatív programjában (2. ábra).

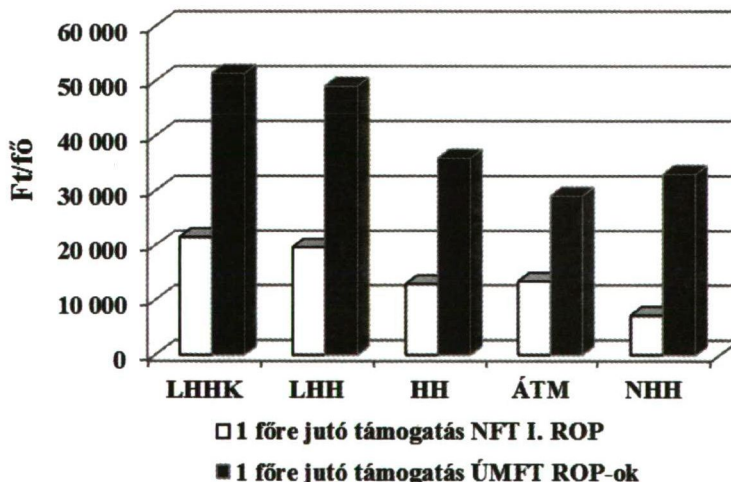
Az NHH és az LHHK kistérségben volt a legmagasabb a pályázati kedv. Az LHHK kistérségekben több mint négyszeresére emelkedtek a támogatott pályázatok száma a második tervezési időszakban (2. ábra).



2. ábra. A 10 ezer főre jutó pályázatok száma a gazdasági operatív programokban
 (Forrás: az NFÜ 2011. januári adatai alapján saját szerkesztés)
Figure 2. The number of projects per 10000 people in the case of economic operational programmes

4.2. Regionális Operatív Programok jellemzői

A támogatások összege a regionális operatív programok esetében közel kilencszeresére emelkedtek az előző időszakhoz képest (3. ábra). Ehhez a jelentős növekedéshez valószínűleg az is hozzájárult, hogy a jelenlegi programozási időszakban hét regionális operatív program működik, valamint az a tény is, hogy csak az ÚMVP ROP-ok érintik mind a 174 kistérséget a vizsgált programok közül.



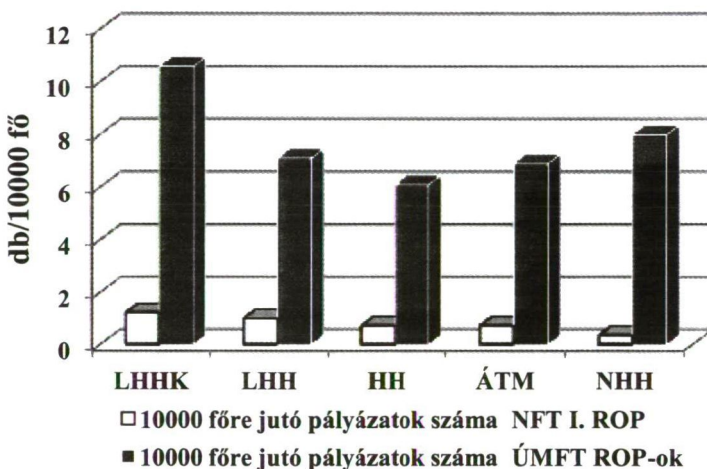
3. ábra. Az egy főre jutó támogatások nagysága a regionális operatív programokban
 (Forrás: az NFÜ 2011. januári adatai alapján saját szerkesztés)
Figure 3. The amounts of financial subsidies per capita in the case of regional operational programmes

A gazdasági programokkal ellentétben, a regionális operatív programokban a területi egyenlőtlenségek leküzdésére való törekvés egyértelműen kimutatható volt. Az egy főre jutó támogatások a különböző típusú hátrányos kistérségekben voltak a legmagasabbak (3. ábra).

Az NFT I. ROP-hoz képest, az ÚMFT ROP-ok minden kistérségi típusban több mint két és félszer több forrást biztosít. A NHH kistérségekben ez az összeg több mint a négyszerese volt a korábbi időszakhoz képest, ezzel meghaladja az ÁTM kistérségekben az egy főre jutó támogatást.

Az NFT I. ROP-hoz képest az ÚMFT ROP-ok minden kistérségi típusban közel tízszer több pályázatot finanszíroznak, az NHH kistérségek esetében ez több mint huszonhatszoros szorzót jelent (4. ábra).

A pályázatok számának erőteljes növekedése a pályázatok átlagos összegének a csökkenéséhez vezetett. Míg az NFT I. ROP-ban egy átlagos pályázat támogatása 204,8 millió, addig ez az ÚMFT ROP-okban 117,4 millió forintra csökkent. Így sokkal több kisebb költségvetésű projekt kapott támogatást az ÚMVP ROP-okban mint a korábbi időszakban.



4. ábra. A 10 ezer főre jutó pályázatok száma a regionális operatív programokban
(Forrás: az NFÜ 2011. januári adatai alapján saját szerkesztés)

Figure 4. The number of projects per 10000 people in the regional operational programmes

5. Összegzés

Jelen tanulmányban a 2004–2010 közötti hazai regionális és gazdaságfejlesztő operatív programoknak néhány sajátosságát mutattuk meg. Elsősorban azt vizsgáltuk, hogy milyen projekt témákat támogattak és a rendelkezésre álló forrásokat hogyan osztották szét a különböző kistérség-típusok között annak érdekében, hogy mérsékeljék a meglévő területi egyenlőtlenségeket és javítsák a területi versenyképességet.

Megállapítottuk, hogy az ÚMFT regionális operatív programjai esetében szignifikáns kapcsolat volt a kistérség-típusok és a támogatott projektek témái között. Az ÚMFT ROP-okban a nem hátrányos helyzetű, gazdaságilag fejlettebb kistérségekben a gazdaságfejlesztési támogatások a leggyakoribbak. A hátrányos helyzetű térségekben viszont a humán tőke fejlesztésére irányult a legtöbb pályázat. Felismerték tehát a pályázók és a döntéshozók is, hogy a

hátrányos helyzetű térségekben először a gazdasági fejlődés alapvető feltételeit kell megteremteni, vagyis a humán tőkét kell először fejleszteni, hiszen a nem megfelelő humán erőforrás lényegében bármilyen gazdasági tevékenység folytatását korlátozza. A kedvezőtlen korösszetételű és alacsony iskolai végzettségű humán tőke nagyon megnehezítheti az endogén gazdasági növekedést.

A projekt témák tekintetében a két gazdaságfejlesztő program esetében is eltérést tapasztaltunk a hátrányos és a gazdaságilag fejlettebb térségek között. Míg a hátrányos kistérség-típusokban elsősorban vállalati technológiai fejlesztésre pályáztak, addig a nem hátrányos térségekben – ahol már rendelkezésre állnak a gazdasági növekedéshez szükséges előfeltételek – a minőség-, a környezet és egyéb irányítási rendszerek, szabványok bevezetésének támogatása állt az első helyen.

Az ÚMFT GOP esetében a területi kiegyenlítődést megnehezítheti az a forrás szétosztási tendencia, hogy amíg az LHHK kistérségeket kimagaslóan támogatják, addig a többi hátrányos helyzetű kistérségek, különösen az LHH kistérségek kirívóan keveset kapnak. Szerintünk a többi hátrányos helyzetű (LHH és HH) kistérség-típusnak arányosan kellene kevesebbet kapnia, hogy ne szakadjanak le a komplex programmal segített hátrányos helyzetű kistérségektől. A gazdaságfejlesztő programokkal ellentétben, a regionális operatív programokban az egy főre jutó támogatások már a különböző típusú hátrányos kistérségekben voltak legmagasabbak.

Kutatásunk során azonban az is bebizonyosodott, hogy elsősorban a főváros, a regionális központok és egyéb nagyvárosok használják fel a vizsgált gazdasági és regionális operatív programok révén rendelkezésre álló fejlesztési források jelentős részét. A bevezetőben már említett vizsgálatok alátámasztják, hogy ezekben a térségekben helyi szinten megfelelő a humán erőforrás, magas a társadalmi aktivitás és megtalálhatóak a helyi erőforrások, ezért többen hajlandóak és képesek pályázni. Ugyanakkor tény, hogy ezek a kistérségek magas népsűrűséggel rendelkeznek, így az egy főre jutó támogatás gyakran alacsonyabb ezekben a térségekben, mint az országos átlag.

A fenti eredmények alapján felmerült a kérdés, hogy a döntéshozók valóban hatékonyan osztották-e szét a rendelkezésre álló forrásokat és ezáltal a területi kiegyenlítődést célzó operatív programok valóban csökkentik-e a területi egyenlőtlenségeket a gyakorlatban. Mivel jelen tanulmányunk csak egy gyors tényfeltárás megtételére vállalkozott, a további összefüggések feltérképezése, a térbeliséggel való kapcsolatok feltárása, a fentiekben túlmutató megállapítások megtétele további részletesebb gyakorlati kutatásokat igényel.

Jegyzetek

1. Martin Heidenreich–Christopher Wunder (2008): Patterns of Regional Inequality in the Enlarged Europe. *European Sociological Review*. Vol. 24, No. 1. 19–36. p.
2. Illés Iván (2008): *Regionális Gazdaságtan – Területfejlesztés*. Typotex. Budapest.
3. Krisztián Ritter (2010): Socio-economic development and employment crisis in agriculture in Hungary. In: Kulcsár László (ed.): *Regional aspects of social and economic restructuring in Eastern Europe: The Hungarian Case*. KSH. Budapest. 72–89. p.
4. Horváth Gyula (1998): *Európai regionális politika*. Dialóg Campus. Budapest–Pécs.
5. Kullman Ádám (2008): A leghátrányosabb helyzetű kistérségek programjainak dilemmái. *Falu Város Régio*. 2008/2. szám. 69–73. old.
6. Káposzta József–Nagy Henrietta–Kollár Kitti (2010): Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye leghátrányosabb helyzetű kistérségeinek településszerkezeti, foglalkoztatási jellemzői az EU-csatlakozás óta eltelt időszakban. *Területi Statisztika*. 50. évf., 6. szám. 641–658. old.

7. Tóth Tamás (szerk.) (2009): Terület- és projekttervezés. Szaktudás Kiadó Ház. Budapest.
8. Dávid János (2004): A hátrányos helyzetű (42) térségek további fejlesztésének lehetőségei és irányai. Falu Város Régió. 2004/1–2. szám. 30–36. old.
9. Christopher Ray (2000): Endogenous socio-economic development in the European Union – issues of evaluation. *Journal of Rural Studies*, Vol. 16, No. 4. 447–458. p.
10. Ann Long–Jan Douwe van der Ploeg (1994): Endogenous Development: Practices and Perspectives. In: Jan Douwe van der Ploeg – Ann Long (eds.) (1994): *Born From Within – Practice and Perspectives of Endogenous Rural Development*. Van Gorcum. Assen. 1–6. p.

Felhasznált irodalom

- Ann Long–Jan Douwe van der Ploeg (1994): Endogenous Development: Practices and Perspectives. In: Jan Douwe van der Ploeg – Ann Long (eds.) (1994): *Born From Within – Practice and Perspectives of Endogenous Rural Development*. Van Gorcum. Assen. 1–6. p.
- Christopher Ray (2000): Endogenous socio-economic development in the European Union – issues of evaluation. *Journal of Rural Studies*, Vol. 16, No. 4. 447–458. p.
- Dávid János (2004): A hátrányos helyzetű (42) térségek további fejlesztésének lehetőségei és irányai. Falu Város Régió. 2004/1–2. szám. 30–36. old.
- Horváth Gyula (1998): Európai regionális politika. Dialóg Campus. Budapest–Pécs.
- Illés Iván (2008): Regionális Gazdaságtan – Területfejlesztés. Typotex. Budapest.
- Káposzta József–Nagy Henrietta–Kollár Kitti (2010): Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye leghátrányosabb helyzetű kistérségeinek településszerkezeti, foglalkoztatási jellemzői az EU-csatlakozás óta eltelt időszakban. *Területi Statisztika*. 50. évf., 6. szám. 641–658. old.
- Kullman Ádám (2008): A leghátrányosabb helyzetű kistérségek programjainak dilemmái. Falu Város Régió. 2008/2. szám. 69–73. old.
- Martin Heidenreich – Christopher Wunder (2008): Patterns of Regional Inequality in the Enlarged Europe. *European Sociological Review*. Vol. 24, No. 1. 19–36. p.
- Tóth Tamás (szerk.) (2009): Terület- és projekttervezés. Szaktudás Kiadó Ház. Budapest.
- Krisztián Ritter (2010): Socio-economic development and employment crisis in agriculture in Hungary. In: Kulcsár László (ed.): *Regional aspects of social and economic restructuring in Eastern Europe: The Hungarian Case*. KSH. Budapest. 72–89. p.