

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM

# REGIONALITÁS AZ EURÓPAI UNIÓ KOHÉZIÓS POLITIKÁJÁBAN

Forrásallokációs dilemmák a fővárosi régiók speciális helyzetének tükrében

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Témavezető: Nagy Sándor Gyula, PhD, habilitált egyetemi docens

Kiss Gábor Ferenc

Budapest

2021



Kiss Gábor Ferenc

Regionalitás az Európai Unió kohéziós politikájában

Forrásallokációs dilemmák a fővárosi régiók speciális helyzetének tükrében

Világgazdasági Tanszék

Témavezető:

Nagy Sándor Gyula, PhD

habilitált egyetemi docens



Budapesti Corvinus Egyetem

Nemzetközi Kapcsolatok és Politikatudományi Doktori Iskola

Regionalitás az Európai Unió kohéziós politikájában

Forrásallokációs dilemmák a fővárosi régiók speciális helyzetének tükrében

Doktori értekezés

Kiss Gábor Ferenc

Budapest, 2021



# TARTALOMJEGYZÉK

TÁBLÁZATOK ÉS ÁBRÁK JEGYZÉKE.....	3
KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS .....	5
1. BEVEZETÉS.....	7
2. KUTATÁSI KERETRENDSZER .....	13
2.1. HIPOTÉZISEK.....	14
2.2. A KUTATÁS MÓDSZERTANA.....	16
2.3. VÁRT EREDMÉNYEK .....	21
2.4. A KUTATÁS LIMITÁCIÓI.....	22
3. A KOHÉZIÓS POLITIKA ELMÉLETI KERETEI.....	24
3.1. A REGIONÁLIS FOLYAMATOK DIMENZIÓI.....	24
3.2. MÉRÉSI MÓDSZEREK ÉS RANGSOROK .....	29
3.3. A KOHÉZIÓS POLITIKA HATÁSMECHANIZMUSA.....	35
4. SZAKPOLITIKAI HÁTTÉR ÉS JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET.....	41
4.1. A REGIONÁLIS POLITIKA KIALAKULÁSA.....	43
4.2. A KOHÉZIÓS POLITIKA INTÉZMÉNYESÜLÉSE .....	47
4.3. A KIBŐVÜLŐ UNIÓ KOHÉZIÓS POLITIKÁJA .....	55
4.4. A REGIONALITÁS ALAPJA – A NUTS RENDSZER.....	59
4.5. RÉGIÓK AZ EURÓPAI UNIÓBAN.....	64
4.5.1. A RÉGIÓK KI- ÉS ÁTALAKULÁSA .....	65
4.5.2. EURÓPA RÉGIÓI 2021-BEN.....	67
4.6. A KÉTEZRES ÉVEK REFORMELKÉPZELÉSEINEK TANULSÁGAI.....	72
4.6.1. SAPIR-JELENTÉS – A RÉGIÓK SZEREPÉNEK FELÜLVIZSGÁLATA.....	73
4.6.2. BARCA-JELENTÉS – A KOHÉZIÓS POLITIKA MEGÚJÍTÁSÁNAK VÍZIÓJA.....	79
5. A KOHÉZIÓS POLITIKA REGIONÁLIS DIMENZIÓJA MAGYARORSZÁGON .....	87
5.1. A CSATLAKOZÁST MEGELŐZŐ IDŐSZAK .....	87
5.2. MAGYARORSZÁG RÉGIÓINAK KIALAKÍTÁSA.....	89
5.3. A CSATLAKOZÁST KÖVETŐ CSONKA KÖLTSÉGVETÉSI CIKLUS.....	91

5.4. AZ ELSŐ TELJES KÖLTSÉGVETÉSI CIKLUS.....	93
5.5. A MÁSODIK TELJES KÖLTSÉGVETÉSI CIKLUS .....	96
5.6. MAGYAR RÉGIÓK AZ EURÓPAI UNIÓBAN .....	99
<b>6. KÖZVETLEN GAZDASÁGFEJLESZTÉS UNIÓS FORRÁSOK BEVONÁSÁVAL...</b>	<b>104</b>
6.1. GAZDASÁGÉLÉNKÍTÉST CÉLZÓ OPERATÍV PROGRAMOK .....	105
6.2.1. ÁGAZATI OPERATÍV PROGRAMOK.....	106
6.1.2. REGIONÁLIS OPERATÍV PROGRAMOK .....	110
6.2. A GAZDASÁGFEJLESZTÉSI CÉLÚ OPERATÍV PROGRAMOK HATÁSAI.....	113
6.2.1. AZ ELSŐ KÉT CIKLUS BEAVATKOZÁSAINAK HATÁSAI.....	113
6.2.2. A 2014-2020 KÖZÖTTI CIKLUS EDDIGI TAPASZTALATAI .....	116
6.3. KÖZÉP-MAGYARORSZÁG HELYZETE.....	122
6.3.1. FORRÁSALLOKÁCIÓ AZ EGYES KÖLTSÉGVETÉSI IDŐSZAKOKBAN .....	123
6.3.2. FORRÁSFELHASZNÁLÁSI ADATOK PEST MEGYE JÁRÁSAIBAN .....	127
6.3.3. KKV-FEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSOK A CEGLÉDI JÁRÁSBAN.....	131
6.4. LOKÁLIS ABSZORPCIÓ A KUTATÁS-FEJLESZTÉS TERÜLETÉN .....	141
6.4.1. A MEGYÉK KUTATÁS-FEJLESZTÉSI ABSZORPCIÓS POTENCIÁLJA.....	142
6.4.2. ABSZORPCIÓS TELJESÍTMÉNY 2007 ÉS 2020 KÖZÖTT .....	145
<b>7. KONKLÚZIÓ.....</b>	<b>152</b>
<b>FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM.....</b>	<b>157</b>
<b>MELLÉKLETEK.....</b>	<b>166</b>
<b>PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK.....</b>	<b>174</b>



## TÁBLÁZATOK ÉS ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. táblázat – A Világ Versenyképességi Évkönyv kapcsán vizsgált mutatók .....	31
2. táblázat – A Globális Versenyképességi Jelentés kapcsán vizsgált mutatók .....	32
3. táblázat – A Regionális Versenyképességi Index alindexei .....	34
4. táblázat – NUTS régiók száma az Európai Unió tagállamaiban .....	68
5. táblázat – Az EU NUTS 2 régióinak népességei .....	69
6. táblázat – Az Európai Unió húsz legfejlettebb régiója (2019-es adatok alapján) .....	70
7. táblázat – Az Európai Unió húsz legkevésbé fejlett régiója (2019-es adatok alapján) .....	71
8. táblázat – GDP növekedés mértéke az EU-ban, országcsopontonként (%) .....	76
9. táblázat – Egy főre jutó GDP az EU átlagában, országcsopontonként (újak – régiek) .....	76
10. táblázat – GDP növekedés mértéke az EU-ban, országcsopontonként (Kohéziós Alap kedvezményezettjei – nem kedvezményezett országok, %) .....	77
11. táblázat – Egy főre jutó GDP az EU átlagában, országcsopontonként (Kohéziós Alap kedvezményezettjei – nem kedvezményezett országok) .....	77
12. táblázat – Fővárosi térségek GDP/fő mutatóinak alakulása Közép-Kelet-Európában (2009, 2018) .....	84
13. táblázat – Magyarország NUTS 2 régiói 2020-ig .....	90
14. táblázat: A Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai és indikatív költségterve .....	92
15. táblázat – Az ÚMFT operatív programjai közötti forrásmegosztás .....	95
16. táblázat – Megyék egy főre eső GDP adatai, vásárlóerőparitáson számolva (2000-2019) .....	103
17. táblázat – Gazdaságfejlesztést célzó ágazati operatív programok prioritásai, a források megoszlása és a teljes keretösszegek .....	108
18. táblázat – Regionális operatív programok közvetlen gazdaságfejlesztést célzó beavatkozásai és a keretösszegek .....	111
19. táblázat – GINOP konstrukciókra beérkezett támogatási igények és a kihelyezett forrás mértéke, valamint a hatályos szerződésállomány prioritások közötti aránya .....	119
20. táblázat – Gazdaságfejlesztési programok forrásigénye és forráshelyezése beavatkozási célterületenként .....	120
21. táblázat – VEKOP konstrukciókra beérkezett támogatási igények és a kihelyezett forrás mértéke, valamint a hatályos szerződésállomány prioritások közötti aránya .....	121
22. táblázat – Közép-Magyarország regionális operatív programjainak forrásigénye és forráshelyezése beavatkozási célterületenként .....	122
23. táblázat – KMOP források megoszlása Budapest és Pest megye között .....	124
24. táblázat – VEKOP források megoszlása Budapest és Pest megye között .....	125
25. táblázat – Egy főre jutó támogatás Magyarország megyéiben 2007-2013 és 2014-2020 között ..	126
26. táblázat – VEKOP-1.2.6-20 pályázat keretében kihelyezett források megoszlása Pest megyei járásai, mint megvalósítási helyszínek szerint .....	128
27. táblázat – Célcsoportok aggregált mérlegadatai közötti átlagos különbség, valamint az aggregált mérlegadatokban bekövetkezett átlagos változás mértéke (2014-2016) .....	134

28. táblázat – Cégcsoportok aggregált mérlegadatai közötti átlagos különbség, valamint az aggregált mérlegadatokban bekövetkezett átlagos változás mértéke (2018-2020) .....	135
29. táblázat – Falakon belüli K+F ráfordítás összesített és fajlagos értékei megyénként (2019).....	143
30. táblázat – Kutatás-fejlesztési kapacitások megyei bontásban (2019) .....	144
31. táblázat – VEKOP-1.2.1-16 kedvezményezett vállalkozások a Ceglédi járásban .....	166
32. táblázat – Kedvezményezett vállalkozások cégadatai az utolsó lezárt üzleti évben (2020).....	166
33. táblázat – Kontrollcsoport vállalkozások cégadatai az utolsó lezárt üzleti évben (2020) .....	167
1. ábra – Egy főre jutó GDP 2005-2019 közötti változása a NUTS 2 régiókban, 2005-ös fejlettségi lista szerinti rangsorban (EU27 = 100) .....	83
2. ábra – Fővárosok és környező térségek egy főre eső GDP-jének alakulása (2004-2018, PPS) .....	85
3. ábra – Fővárosok és a környező vidéki területek közötti fejlettségi különbségek Közép-Kelet-Európában.....	86
4. ábra – Széchenyi 2020 operatív programok indikatív pénzügyi forrásainak megoszlása .....	97
5. ábra – Magyar NUTS 2 régiók egy főre jutó GDP adatai (vásárlóerőparitáson és az EU27 átlagához mérten, 2004-2019) .....	100
6. ábra – Régiók közötti relatív fejlettségi különbségek (vásárlóerőparitáson és az EU27 átlagához mérten, 2004-2019) .....	101
7. ábra – Megyék egy főre eső GDP adatai, vásárlóerőparitáson számolva, az EU27 átlagához viszonyítva (2004-2019) .....	102
8. ábra – Pest megyei járások fejlettsége és az elnyert támogatások összege.....	129
9. ábra – Pest megyei járások fejlettsége és az egy főre jutó támogatások összege.....	130
10. ábra – Pest megyei járások fejlettsége és a járásban működő kkv-k egy egységére jutó támogatások összege .....	130
11. ábra – Kedvezményezett és kontrollcsoport vállalkozások aggregált mérlegadatai közötti különbség alakulása 2014 és 2020 között .....	135
12. ábra – A kérdőív első blokkjának vezérfonala .....	137
13. ábra – Pályázati környezetre vonatkozó általános állításokra kapott válaszok.....	140
14. ábra – Vállalati kutatás-fejlesztési célú támogatási igények, kifizetett támogatások és a támogatások aránya megyénként (2007-2020) .....	146
15. ábra – Kutatóhelyek száma, illetve egy kutatóhelyre jutó, vállalati kutatás-fejlesztési célú támogatási igény és kifizetett támogatás megyénként (2007-2020) .....	147
16. ábra – K+F alkalmazottak száma, illetve egy alkalmazottra jutó, vállalati kutatás-fejlesztési célú támogatási igény és kifizetett támogatás megyénként (2007-2020) .....	148
17. ábra – GOP / KMOP megítélt és kifizetett KFI támogatások arányainak átlagtól való eltérése megyénként (százalékpont).....	149
18. ábra – Megítélt és kifizetett támogatások aránya, valamint az országos átlagtól való eltérés megyénként (százalékpont).....	150
19. ábra – Összes kifizetett KFI támogatás (2007-2021) és falakon belüli K+F ráfordítás országon belüli aránya (2007-2018) megyénként.....	151

## KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A fejlődésben hiszek.

1985-ben születtem. Generációm számára az Európai Unióhoz történő csatlakozás egybeesett a felnőtté válás korszakával. Az időszyakkal, amikor a közéleti érdeklődést még egyfajta naiv világlátás orientálta, így az integráció és a belépés hosszadalmas és kompromisszumokban gazdag története még nem befolyásolta azt az eufóriát, amelyet Magyarország 2004 májusi csatlakozása okozott. Tán ennek is tudható be, hogy a témával kapcsolatos gondolkodásmódomat, megközelítésem az EU számomra nem múló romantikája határozza meg. Integrációpárti szakemberként is kötelességem azonban azokat a problémákat vizsgálni, amelyek szakterületemet, a kohéziós politikát jellemzik, annak hatékony és eredményes megvalósítását hátráltatják. Hiba lenne tagadni, az Európai Unió számos strukturális kihívása, vagy ha úgy tetszik, kezelendő hibája a felzárkóztatáspolitikai eszköz- és intézményrendszerét is áthatja. Minderről a közélet iránt érdeklődők a közbeszédet erőteljesen tematizáló kérdések mentén maguk is meggyőződhetnek. A kihívások felismerése és a megértés iránti vágy a magam részéről azonban évtizedes szakmai előéletemen, valamint a megszerzett teoretikus és empirikus tudásanyagon alapszik.

A fejlesztéspolitika, pontosabban az Európai Unió kohéziós politikája közel másfél évtizede foglalkoztat. Nem csak átvitt, hanem szó szerinti értelemben is. Kezdetben Alma Materem, a Corvinus Egyetem felsőoktatás-fejlesztési pályázatainak előkészítésében működtem közre, 2013 óta pedig saját, fejlesztéspolitikai műhelyként működő tanácsadó céget építem. A vállalkozás eleinte projektek keltetésével, előkészítésével és menedzselésével foglalkozott, de emellett a kezdetektől lehetőségünk volt projekt- és programértékelési tapasztalatokra is szert tenni. Az utóbbi években aztán kutatói ambícióim is kiteljesedhetnek, hiszen vállalkozásunk ma már állam- és közigazgatási intézmények, köztisztviselők számára készít primer és szekunder kutatásokat, felméréseket, elemzéseket, valamint nyújt tanácsokat területfejlesztési és szakpolitikai témákban. A gyakorlati tapasztalatszerzés jól illeszkedik doktori munkásságomhoz, hisz direkt és indirekt módon is lehetővé tette

olyan kérdések feltárását, amelyek elméleti megalapozottságú, kutatói szemléletű elemzése a doktori kutatás részét képezhette.

A disszertációt, valamint az elkészültéig bejárt „utat” és az annak során szerzett tapasztalatokat 2014-ben elhunyt Édesapám emlékének szeretném ajánlani, aki doktori tanulmányaim megkezdését igen, de a disszertáció elkészültét már nem élhette meg. Személye, gondolkodásmódja, világlátása és értékrendje a mai napig meghatározó számomra, úgy a munkám során, mint a mindennapokban. És bár az integrációval kapcsolatos óvatos távolságtartása és a vitáinkban megfogalmazott egyéni – vállalkozói létből eredő – aggályai az idők során részben kiállták az idők próbáját, mégis biztos vagyok benne, kutatásom és dolgozatom sikerrel járulhatna hozzá, hogy a kérdést több aspektusból vizsgálva formáljuk tovább egymás, témával kapcsolatos gondolatait.

Szeretném továbbá megköszönni a támogatást és végtelen türelmet családomnak, akik nagy erőt és segítséget adtak a disszertáció elkészültéhez. Külön köszönettel tartozom Fiamnak, Dominiknak, aki 2019-es születése óta inspirál, motivál és szabadít fel rejtett tartalékokat a számos kötelezettség hatékony teljesítése, a példamutatás és a folyamatos fejlődés iránti vágy érdekében.

De köszönettel tartozom a tanulmányaimat és a disszertáció elkészítését elkötelezetten és kitartóan támogató kutatásvezetőmnek, barátomnak, dr. Nagy Sándor Gyulának is, akinek nem csak a disszertáció elkészültéhez elengedhetetlen szakmai iránymutatásokat és segítséget köszönhetem, hanem magát a pályán való elindulást is. Annak idején – 2008-ban – ugyanis az ő általa alapított egyetemi szervezetenél sikerült pályakezdőként elhelyezkednem, megkezdve ezzel a pályázati világ gyakorlati oldalával való megismerkedésemet.

Köszönöm továbbá mindazoknak a támogatást, akik szakmai pályafutásom során társkutatóként, társszerzőként, hallgatóként, üzlet- vagy munkatársként, szakmai partnerként segítettek munkámat és kutatásaimat, ezáltal a disszertáció elkészítését. A közösen szerzett tapasztalatok alapján elmondhatom, hogy szerencsés vagyok, hisz az utóbbi tíz évben kiderült, a fejlődésben, fejlesztésben, fejlesztéspolitikában nem csak én, de sokan mások is hisznek.

## 1. BEVEZETÉS

„*Régiók Európája*”, hangzott a kilencvenes években az integráció mélyülésének idealista szlogenje, mely a központi kormányzat és a regionális, helyi szereplők közti koordinált hatáskörmegosztás mentén létrejövő, többszintű kormányzás eljövételét sugallta az európai közösség számára. A huszonegyedik század első két évtizedében azonban a súlyos gazdasági-társadalmi válsághelyzetek miatt erősödő euroszkepticizmus, illetve egyes uniós mechanizmusok és szakpolitikák kudarcai miatt az integráció mélységével és kiterjedtségével kapcsolatban kevésbé ambiciózus elképzelések is napirendre kerültek. A szakpolitikai kudarcok terén a kohéziós politika helyzete és szerepe mindenképp említésre érdemes, és nem csupán azért, mert az Unió költségvetésének legnagyobb hányadát felemésztő területről van szó. Miközben a 2021-2027 közötti tervezési ciklus költségvetésének vitái a közbeszédben is helyet kapnak, a támogatások felhasználásával elérni kívánt célok és a hozzárendelt eszközök ellentmondásai régóta a tudományos-szakpolitikai diskurzus fókuszában állnak.

Az Európai Unió a kohéziós politika eszközrendszerével eredendően a tagországok közötti és országokon belüli fejlettségbeli különbségek csökkentésére törekszik. A szakpolitika szerepe a nyolcvanas évek bővítési körei okán értékelődött fel jelentősen, mely folyamat eredményeként az Unió ma már költségvetésének jelentős hányadát e célok megvalósítása érdekében különíti el. De a beavatkozásokat nem csak a tagországok növekvő száma, hanem a globalizálódó világ gazdaság és az egyre fokozódó nemzetközi verseny is kulcsfontosságúvá tette. Emiatt a kohéziós politika célrendszere a szakpolitika formális létezésének elmúlt évtizedeiben többször is átalakult, kibővült. Azonban a belső-külső környezet változását és a célok, prioritások ahhoz kapcsolódó átalakulását az eszköz- és intézményrendszer nem követte azonos mértékben, az sokkal lassabb ütemben változott, nem feltétlen a kívánt módon vagy mélységben. Emiatt olyan, régebbiről eredő mechanizmusok, mint például a regionális fejlettségi szintek szerinti forrásallokáció mind a mai napig erősen determinálják a kohéziós politika végrehajtását.

Ugyan az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződésben a felzárkóztatási vagy regionális politika explicit módon nem szerepelt kiemelt területként, a későbbi bővítési hullámok idővel mégis szükségessé tették a kohéziós politika szabályozott keretek között történő, közösségi szintű létrehozását. A szakpolitika hatvanas években kezdődő formálódását követően az intézményesült regionális politika létezéséről 1988 óta beszélhetünk. Ekkor a szakpolitika elsődleges célja még hangsúlyosan a gazdasági és szociális kohézió megteremtése, a konvergencia biztosítása volt. A kétezres évektől kezdve azonban a Lisszaboni Stratégia, majd az Európa 2020 Stratégia céljainak elérése érdekében a kohéziós politika prioritásaiban a hangsúlyok eltolódására került sor és megjelent a versenyképesség növelése is, mint általános és átfogó cél a fejlesztési források felhasználása során. Az utóbbi évtizedben aztán a közép-kelet-európai bővítés első tapasztalataiból kiindulva a területi kohézió is egyre fontosabbá vált, a gazdasági és szociális kohéziót egyenrangúan kiegészítő fogalommá alakult. Napjainkra pedig a legújabb kori globális kihívásokra reagálva a célrendszer olyan további beavatkozási területekkel egészült ki, mint az éghajlatváltozás elleni küzdelem, a digitalizáció elősegítése vagy a migráció kezelése. Mindezek további alkalmazkodási feladatokat és kérdéseket állítanak a szakpolitika mechanizmusai elé.

Mivel az Európai Unió tagországai számára a kohéziós források biztosítják a felzárkózás és a fenntartható fejlődés lehetőségét, kulcsfontosságú a támogatások optimális, hatékony és hatásos felhasználása. De a források felhasználása kapcsán a kétezres évektől a kohézió megteremtése, vagyis a régiók felzárkóztatása mellett a tagállami és közösségi szintű versenyképesség növelésére is egyre nagyobb hangsúly került. A disszertáció keretében megvalósuló kutatás alapját képező, kezdeti kérdések épp a célok körének ebbéli bővülése, átalakulása kapcsán fogalmazódnak meg: vajon megvalósulhat-e egyszerre a két cél, vagyis a régiók felzárkózása, illetve a közösségi versenyképesség növekedése; szükséges feltétele-e a régiók összességének konvergenciája az összeurópai versenyképesség növekedésének, vagy a két átfogó cél éppen gátolja egymás teljesülését. Ez a kettőség a kohéziós politika egyik olyan újkori kihívása, amelyet a szakirodalom is széles körben vizsgál, különösen az elmúlt két évtizedben. A tudományos eredmények szintetizálására a szakirodalmi áttekintés keretében térünk ki.

A fenti kérdések vizsgálata, valamint a szakmai munkásságom során szerzett tapasztalatok irányították később figyelmem a kohéziós politika egyes mechanizmusaival kapcsolatos következő kutatási tématerületekre: vajon a tagállami szintű forrásallokáció és forrásfelhasználás megfelelően reagál-e a közösségi szintű célok átalakulására; egyáltalán, alkalmasak-e a kohéziós politika jelenlegi intézményi, jogszabályi és regionális keretei az eredményes és hatékony forrásfelhasználás ösztönzésére, elősegítésére; megfelelő keretet biztosít-e a források lehívására a regionális struktúra; nem áll-e feloldhatatlan ellentmondás az abszorpció fokozása és a forrásfelhasználás hatásosságának elérése között.

A témafelvetésekből kiindulva a kutatás szempontjából a szakpolitika két fontos vetülete tehát a forrásallokációs mechanizmus területi dimenziójának kérdése, valamint az abszorpciós teljesítmény szerepe a kohéziós politikában. Előbbi kapcsán a fő problémakör, miszerint az Európai Unió régiói lényegében a mai napig az Eurostat által a hetvenes években kidolgozott területi nomenklatúra (NUTS) módszertana szerint kerülnek meghatározásra, a tagállamok pedig döntően a rendszer második szintjének megfelelő (NUTS 2) régiók fejlettségi szintjének függvényében jogosultak a strukturális alapok lehívására és felhasználására. Ezeket a régiókat azonban az egyes országok, bizonyos uniós előírások, ajánlások figyelembevétele mellett saját hatáskörben alakíthatják ki, ami miatt számos gyakorlat jellemzi azok rendszerét.

Bár a régiók esetében kiemelt jelentőséget kell tulajdonítani azok gazdasági, szociális és társadalmi egységének, homogenitásának, a megfelelő intézményi környezet meglétének, mégis számos olyan példát láthatunk, amikor egy régiót nagyfokú heterogenitás jellemez. Az ilyen – például az adott ország fővárosát magában foglaló – régiók esetében fennáll a veszélye, hogy a kisebb területi egységek közötti torz forrásallokáció és abszorpció, valamint a rendelkezésre álló források elégtelen volumene nem, hogy elősegíti a konvergencia és versenyképesség növelését, hanem éppen a kedvezőtlen helyzetben lévő kistérségek leszakadását eredményezi. A téma 2021-et megelőzően, a korábbi költségvetési időszakokban a magyar kormányzat számára is aktuális volt, hiszen részben 2007, majd nagyobb mértékben 2014 óta Közép-Magyarország fejlettségi szintje miatt Pest megye jelentős fejlesztési forrásoktól esett el, hátrányos helyzetbe kerülve ezáltal az ország hasonló fejlettségű, de kevésbé fejlettnak minősülő, így fejlesztési forrásokban jóval gazdagabb megyéivel

szemben. A kieső uniós forrásokat szükségszerűen állami dotációval kellett helyettesíteni, de ezek volumene messze elmaradt a környező megyékben elérhető uniós pályázati forrásokhoz képest, ami a régió peremterületein a lakosság és a vállalatok elvándorlását idézte elő, valamint további járási szintű kedvezőtlen tendenciákat okozott. Végül, döntően ezen kedvezőtlen folyamatok megállítása, valamint a térség fejlettségi szintjének megfelelő források elérhetővé tétele érdekében 2021-től Pest megye Budapestről leválva, immár kevésbé fejlett régióként szerepel az Unió régióinak listájában. Jogos kérdés azonban, hogy a megelőző évek milyen tartós problémákat okoztak a megyében. Mindezen körülmények meghatározók voltak tehát a doktori kutatás létrejöttében.

A kohéziós politika regionalitásával kapcsolatos kérdések persze nem csak a fővárost magukban foglaló régiók esetében merülhetnek fel. Ide sorolhatók azok a régiók is, amelyek egészét vagy egyes kisebb területi egységeit az adott kormányzat politikai vagy nemzetiségi alapon diszkriminálja, illetve azok is, amelyek valamilyen statisztikai határból kifolyólag kerülnek egyik régió kategóriából a másikba. Nem véletlen, hogy a régióstruktúra alakításában rejlő lehetőségeket a tagállamok is igyekeznek minél inkább kihasználni. Így formálódnak aztán olyan „mesterséges régiók”, amelyek sem közigazgatásilag nem képeznek homogén egységet, sem egyéb régióformáló – földrajzi, gazdasági, társadalmi, kulturális stb. – közös tulajdonsággal nem rendelkeznek, ezzel szemben alkalmasak a kohéziós források maximalizálására. Korábban Közép-Magyarország létjogosultságát is erősítette, hogy a 2004-es csatlakozás idején Budapest Pest megyével közös régiót alkotva kevésbé fejlett (akkor még úgynevezett „konvergencia”) régióként minősülhetett, szemben a főváros gazdasági teljesítményével, ami már a csatlakozáskor is meghaladta a vonatkozó jogosultsági szinteket. Ellenkező példák is akadnak persze, amikor egyes tagállamok fejlettebbé váló régióik szétválasztásával, vagy éppen kevésbé fejlett régióik összevonásával törekedtek az elérhető források maximalizálására és a támogatásba bevonható területek optimalizálására. Mindezen jelenségek kapcsán fogalmazódott meg az újabb kutatási kérdés: vajon lehet-e egy olyan regionális rendszer a forrásallokáció alapja, amely nem követ egzakt, egységes struktúrát.

A regionális besorolási rendszer tehát a forrásallokáció szempontjából bír döntő jelentőséggel, a tagállami „borítékok” hasznosulása szempontjából azonban az



abszorpciós teljesítményre is érdemes figyelmet fordítani. Az abszorpciós ráta azt mutatja meg, hogy a tagállamok a számukra elérhető támogatások teljes keretösszegének hány százalékát képesek ténylegesen lehívni egy adott költségvetési ciklusban. A tagállami hatáskörben megítélt támogatások felhasználását az Európai Bizottság utólagos elszámolások keretében vizsgálja és amennyiben szabálytalanságot vagy egyéb problémát észlel, a kifizetéseket visszatárhhatja és egyéb szankciókkal is élhet. Az abszorpciós mutató tehát a jóváhagyott és ténylegesen kifizetett támogatások arányát mutatja a teljes rendelkezésre álló keretösszegeen belül. Elméletben előfordulhat, hogy egy tagállam nem képes lehívni a rendelkezésre álló teljes keretet. Megeshet, hogy nem megfelelőek a forrásfelhasználási folyamatok vagy az intézményrendszeri kapacitások, nincs kellő számú jó pályázó vagy projektjavaslat. Azonban a fel nem használt források politikai következményei miatt egy tagállam lényegében nem engedheti meg magának, hogy ne használja fel a rendelkezésre álló összeget. Mindez óhatatlanul a hatásos és hasznos forrásfelhasználás ellenében hat, de a járadékvadászat és a forrásfüggés kialakulása felé is elmozdíthatja a tagállami gyakorlatokat.

Fenti témafelvetések alapján a kohéziós politika regionalitása tekintetében két kutatási témakör azonosítható. Egyrészt vizsgálni szükséges, hogy a regionális forrásallokációs mechanizmus mennyire tud valós és érdemi válaszokat adni a szakpolitika célrendszerének tükrében. Valóban a régiók fejlettségi szintjének jelenlegi mérőszáma – egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számított GDP az EU átlagához viszonyítva – alapján allokalált források segítik leghatékonyabban, leghatásosabban és leghasznosabban a régiók közötti felzárkózást és a tagállami szintű versenyképesség fokozását? Vagy a kevésbé fejlett régiók forrásbősége éppen a nem hatékony felhasználást kényszeríti ki, fenntarthatatlan vagy szükségtelen programok és projektek finanszírozásához vezetve? Nem szolgálná jobban a kohéziós politika célrendszerét, ha a forrásallokációs mechanizmusok más szempontokat is figyelembe vennének az adott térségben? De ha feltételezzük is, hogy a régióknak jutó keretösszegek érdemi felhasználásának kritériumai adottak, az abszorpciós „nyomás” szintűgy a hatékony felhasználás ellenében dolgozó szakpolitikai adottságnak tekinthető, így a jelenség regionális vetületeinek vizsgálatára szintén sort kell keríteni. A regionálisan torzított forráskihelyezésen túl ugyanis az abszorpciós teljesítmény

növelése érdekében sürgősen támogatott projektekre jutó források is veszélyeztethetik a régiók közötti arányos és indokolt forrásallokációt, ezáltal pedig a fejlesztési források hatékony, hatásos és hasznos felhasználását. Ezek mind olyan kérdések, amellyel, bár a szakirodalom és a hazai szakpolitika is foglalkozott már, de amelyek kapcsán a forrásfelhasználás gyakorlatának legfrissebb adatai vizsgálatával mégis újszerű megállapításokra lehet jutni.

Összefoglalva tehát, a disszertáció keretében, döntően Magyarország 2007 és 2020 közötti és kiemelten gazdaságélénkítési célú forrásfelhasználási gyakorlata alapján azt vizsgáljuk, javasolható lenne-e a kohéziós politika céljainak elérése érdekében egyes programok, források fejlettebb régiókban történő felhasználása, mintsem azok kevésbé fejlett térségekben történő, nem kellően hatékony vagy hasznos elköltése. Azt is vizsgáljuk, hogyan tudná az Európai Unió ösztönözni és előidézni a hatásosabb forrásfelhasználást. A kutatás keretében a másodlagos adatelemzések és empirikus feltáró munka eredményeire támaszkodva a forrásallokációs mechanizmusba beépíthető új szempontrendszerre, mégpedig az egyes régiók abszorpciós potenciáljának és teljesítményének figyelembevételére is javaslatot teszünk.

## 2. KUTATÁSI KERETRENDSZER

A kutatás célja a kohéziós politika regionális vetületeinek feltárása, elemzése. A téma szakirodalma igen gazdag és szerteágazó, így a kutatási tématerület meghatározását és a kutatás lefolytatását alapos szakirodalmi áttekintés előzte meg. Mindezek alapján, valamint az empirikus, gyakorlati forrásfelhasználási tapasztalatok szerint vizsgálható a forrásallokáció mechanizmusa, egyúttal alternatívák kutathatók a fejlettségi szint mérésére használt mutatók kiegészítése, fejlesztése érdekében. A kutatás részben leíró jellegű, hiszen a szakirodalmi ismeretanyag feltárása mellett nagyban támaszkodik a kohéziós politika szakpolitikai dokumentumaira és joganyagára. A szakirodalmi, fogalmi keret feltárásával, a kohéziós politika fejlődésének vizsgálatával, valamint regionális forrásfelhasználási adatok és hatásindikátorok elemzésével jelen disszertáció célja összességében a szakpolitika olyan korlátozó adottságainak feltárása, amelyek a kohéziós politika célrendszerének teljesülését gátolják, illetve csökkentik a beavatkozások minőségét, hatékonyságát, hatásosságát és hasznosságát. A kutatás rész céljai az alábbiak.

- a konvergencia és a versenyképességi célkitűzések kialakulásának, a célrendszeren belüli hangsúlyok változásának leíró elemzése a szakirodalom, valamint a közösségi joganyag és stratégiai dokumentumok alapján, a kapcsolódó alapfogalmak és –mutatók meghatározása;
- a kohéziós politika forrásallokációs mechanizmusának elemzése a regionalitás szempontjából, kiemelten a 2014-2020 és 2021-2027 közötti költségvetési ciklusban;
- a kohéziós politika területi dimenziójának és regionális struktúrájának felülvizsgálata a konvergencia és versenyképességi célok tükrében, különös tekintettel a fővárost magában foglaló, központi régiók helyzetére;
- a NUTS rendszeren és a régiók jövedelmi helyzetén alapuló forrásallokációs mechanizmus – „berlini képlet” – keretében alkalmazott mutatószámokon túl további gazdasági, társadalmi és egyéb figyelembe vehető indikátorok azonosítása, illetve az abszorpció, mint szempont beemelésére vonatkozó alternatíva vizsgálata.

## 2.1. HIPOTÉZISEK

Az előző fejezetben ismertetett témafelvetésekkel és a felsorolt részcélokkal összhangban a disszertáció keretében az alábbi hipotézisek (két hipotézis-pár és egy önálló hipotézis) került megfogalmazásra.

**1A. A kohéziós politika forrásallokációs mechanizmusa nem formálódott együtt a szakpolitikai célok és prioritások bővülésével.**

**1B. A kohéziós politika regionális alapú forrásallokációs mechanizmusa nem szolgálja megfelelően a szakpolitika céljainak elérését.**

Az első hipotézis-pár annak vizsgálatára irányul, hogy a kohéziós politika regionális forráselosztási mechanizmusa kellő módon támogatja-e az elmaradott régiók felzárkóztatását és azzal párhuzamosan az európai versenyképesség növelését. Az első hipotézis vizsgálatához szükséges a disszertáció szempontjából releváns fogalmak és empirikus mérőszámok meghatározása, valamint a kohéziós politika célrendszerének és beavatkozási logikájának elemzése, a változások nyomon követése és a célok számszerűsítése. Elsősorban a közösségi szintű prioritások vizsgálatára kerül sor, vagyis, hogy adott költségvetési ciklusban a regionális politikára fordítható összegeket milyen célterületeken használták fel, illetve mindezek tükrében milyen módon kerültek kihelyezésre a tagállamok részére a rendelkezésre álló fejlesztési források. Áttekintésre és elemzésre kerül továbbá a forrásallokációt és a tagállami szintű forrásfelhasználást szabályozó környezet, valamint a régiók struktúrájának ki- és átalakulása is. Mindezek alapján szintetizálhatók a regionális forráselosztási mechanizmus hiányosságai.

Amennyiben az első hipotézis igazolást nyer, vizsgálni szükséges azt is, hogy a kohéziós politika regionális struktúrája és forrásallokációs mechanizmusa mennyiben alakítható át a fenti célok elérése érdekében, különös tekintettel a heterogén – így például a fővárost magában foglaló központi – régiók helyzetére. Ennek alátámasztására a jelenlegi regionális struktúrából fakadó hiányosságok, problémák feltárására van szükség. A vizsgálat alapját adó hipotézis két részre bontva a következő.

**2A. Egy tagállam fővárosát is magában foglaló, heterogén régiójában a forrásfelhasználás fő haszonélvezője a főváros és annak vonzáskörzete.**

**2B. A források főváros általi felszívása hozzájárul a régió vidéki területeinek divergenciájához.**

A két részre bontott második hipotézis célja, hogy a fővárosokat is magukban foglaló régiók esetében megvizsgálja, a belső heterogenitás és fejlettségbeli különbségek milyen kihívások elé állítják az adott régiót. Közép-Magyarország esetében például Budapest fejlettsége miatt 2020-ig maga a régió is fejlettebbnek számított, így a gazdasági mutatói alapján kevésbé fejlett Pest megye nem juthatott hozzá olyan mértékben kohéziós forrásokhoz, mint az ország többi, uniós terminológia szerint is fejletlennek minősülő régiója.

A második hipotézis-pár megválaszolása összetettebb feladat. Először meg kell határozni azoknak a régióknak a körét, amelyek a kutatás szempontjából relevánsak. A régiók kiválasztását követően azok fejlődési pályájának, illetve a rendelkezésre álló adatok erejéig a regionális és kistérségi szintű forrásfelhasználásának vizsgálatára kerül sor. A regionális adatok segítségével a központi régiók abszorpciós teljesítményét is elemezzük – a vizsgálat során kontrollcsoportként kevésbé fejlett, nem központi régiók hasonló mutatóinak vizsgálatára is sor kerül. A forrásfelhasználással kapcsolatos térségi adatok alapján pedig lehetőség nyílik annak analizálására, hogy az adott régió belüli támogatások mely térségekben összpontosultak és mely területeken maradtak el beruházások. A magyar régiók esetében a kutatás alapvetően a gazdaságfejlesztési beavatkozásokra fókuszál.

A kutatás további előfeltevése, hogy a forrásallokáció esetében nem elégséges pusztán a régiók GDP/fő adatai alapján eljárni. A kutatás fókuszterülete így kiterjed a kohéziós politika forrásainak tagállamok közötti elosztásánál alkalmazott, regionális fejlettségi szinttől függő módszertan átgondolására és további mutatószámokkal történő súlyozására, átalakítására. Ezek között kiemelt szerepet tulajdonítunk a régiók, kisebb területi egységek abszorpciós tulajdonságainak, vagyis a források felszívására vonatkozó képességének és potenciáljának. A kérdéskörrel a harmadik hipotézis kapcsán foglalkozunk, amelyet szintén két részre bontottunk.

### **3. A regionális szintű abszorpció teljesítmény figyelembevételével a forrásfelhasználás hatásossága növelhető.**

A harmadik önállóan megfogalmazott hipotézis vonatkozásában tagállami és regionális forráselosztási és -felhasználási adatok elemzésével arra keressük a választ, igazolható-e az az előfeltevés, miszerint a tagállamok a rendelkezésre álló keretösszegük teljes lehívása érdekében inkább a szabályosság és hatékonyság szempontjait helyezik előtérbe, szemben a hatásosság és hasznosság fogalmakkal. Mindez azt jelenti, hogy előbbre való számukra a kevésbé hatékony és hatásos fejlesztések finanszírozása, mivel a nem lehívott támogatások politikai kockázatot jelentenek belföldön, valamint az alkupozíciók romlását eredményezhetik uniós szinten. Vagyis a jelenlegi forráselosztási és -felhasználási rendszer saját maga kényszeríti ki a nem kellően hatásos beavatkozásokat, a tagállami és regionális szinteken a teljesítmény és potenciál értékelése, mérlegelése helyett.

Mindent figyelembe véve, a hipotézis kapcsán cél egy olyan megközelítés vizsgálata, amely kifejezi egy adott térség, régió abszorpcióját, egyrészt a már felmutatott teljesítmény, másrészt a gazdasági-társadalmi adottságaiban rejlő potenciál alapján. A megalkotott szempont a regionális forrásallokációs mechanizmus újszerű megközelítésére ad lehetőséget, ahol nem csupán a szakirodalom által sem kellően kielégítőnek vélt jelenlegi gyakorlat, hanem egy összetettebb kritériumrendszer szerint kerül sor a források kihelyezésére.

## **2.2. A KUTATÁS MÓDSZERTANA**

A kutatás során abból a megközelítésből indulunk ki, hogy a szakirodalomban gazdagon tárgyalt témát elsődlegesen Magyarország 2007 és 2020 közötti, gazdaságfejlesztési célú forrásfelhasználási tapasztalatai alapján lehet újszerűen vizsgálni. Ehhez makroszintről indulva, az uniós szintű cél- és szabályozási rendszer dokumentumalapú elemzésével tárjuk fel a regionális forrásallokáció korlátait, amelyet később mezo- és mikroszinten, tagállami és régiós gyakorlatokon keresztül vizsgálunk tovább. A kutatás végül a régiók, megyék abszorpció kapacitásainak

vizsgálatával újszerű módszertani megközelítés kidolgozására is törekszik. Az alkalmazott kutatási módszereket a hipotézisek mentén ismertetjük részletesen.

Az első hipotézis-pár vizsgálatára deduktív módszertani megközelítéssel, alapvetően szekunder adatok feldolgozásával, dokumentumelemzés útján kerül sor. Szükséges ugyanis az uniós stratégiai, programozási dokumentumok és jogszabályok alapján a szakpolitika célrendszerének és forrásallokációs mechanizmusainak historikus feltárása. Szintetizálni kívánjuk továbbá a tagállamok régióinak ki- és átalakulásait, amelyek sok esetben a forrásallokációval összefüggésben, annak optimalizálása érdekében következtek be, ezáltal is igazolva a regionális struktúra esetlegességét és statisztikai jellegét. A vizsgált dokumentumok teljeskörűen elérhetők az Európai Bizottság, a Parlament és a Tanács oldalain, valamint digitális archívumokban. Az elemzés elsődlegesen az alábbi dokumentumokra terjed ki.

- Strukturális Alapok felhasználására irányuló, általános rendelkezések megállapításáról szóló rendeletek (1303/2013/EU RENDELET stb.)
- Alapok és célkitűzések egyedi rendelkezéseiről szóló rendeletek (1301/2013/EU RENDELETE stb.)
- Programozással és végrehajtással kapcsolatos felhatalmazáson alapuló és végrehajtási rendeletek
- Programozást, végrehajtást támogató bizottsági útmutatók, segédletek
- Kohéziós jelentések és a régiós rendszerek átalakulását nyomon követő dokumentumok

Az előfeltételezés szerint a két tényező – célrendszer és forrásallokáció – formálódására a szakpolitika evolúciója során nem egyező mértékben és ütemben került sor, amely következésképpen a kohéziós politika hatásosságát és hasznosságát rontja, a szabályosság és hatékonyság érvényesítése felé terelve a tagállamokat és a programok végrehajtóit. Mivel a téma szakirodalma gazdag és átfogó, a meglévő tudásanyagot elsősorban megalapozó jelleggel kívánjuk szintetizálni a későbbi hipotézisek vizsgálatához illeszkedően, kiemelt hangsúllyal a 2014 óta bekövetkező, a szakirodalomban kevésbé tárgyalt fejleményekre.

A regionális alapú forrásallokációs mechanizmus korlátai a szakirodalom mellett az uniós szakpolitikusokat is foglalkoztatta az utóbbi években. Bár az elkészült vitaanyagok később jellemzően nem, vagy nem teljes mértékben kerültek implementálásra, a kutatás keretében célszerű elemezni azok megállapításait. Így a kutatómódszertan része két szakértői dokumentum, a Sapir- és a Barca-jelentés allokációs mechanizmussal kapcsolatos megállapításainak analizálása, valamint azok közép-kelet-európai régiók mutatóin történő tesztelése.

Az első hipotézis-pár elfogadásra kerül abban az esetben, amennyiben a dokumentumok historikus áttekintése alapján érdemi különbségek tárhatók fel a két tényező tekintetében, valamint, amennyiben a kohéziós politika reformjára irányuló szakértői vitaanyagok állításait a vizsgált adatok tükrében igazoltnak értékelhetjük.

Az első hipotézis-pár igazolása során alkalmazott módszertannal szemben a második hipotézis-pár esetében a vizsgálatra induktív megközelítésben, primer és szekunder adatok feldolgozásával kerül sor. Az elemzés Közép-Magyarország speciális helyzetén és a régióban elérhető gazdaságfejlesztési célú programokon keresztül mutatja be a heterogén régiók torz forrásfelhasználási gyakorlatát, valamint a régió belüli, kevésbé fejlett térségek hátrányos helyzetét a fejlettebb térségekhez képest. Ehhez szükséges egyrészt elemezni a gazdaságfejlesztési célú operatív programok tartalmát, célrendszerét, forráskeretét, területi hatályát az elmúlt időszakban. A vizsgálat az alábbi operatív programokra fókuszál.

- Közép-Magyarország Operatív Program (2007-2013)
- Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (2014-2020)
- Gazdaságfejlesztési Operatív Program (2007-2013)
- Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (2014-2020)

Ezt követően konkrét forrásfelhasználási és statisztikai adatok elemzésével kerül sor a hipotézis vizsgálatára. A hipotézis értékeléséhez a lehető legkisebb területi egység – járás, település – szintjén szükséges adatokat gyűjteni. Az adatok elérhetők a kormányzat központi honlapján, valamint célzott adatigényléssel gyűjthetők. Ezen kívül a vizsgálati szempontoknak megfelelő további adatok, információk a KSH,



a TEIR, az Eurostat és a DG Regio alrendszeréből is beszerezhetők. Ezek köre az alábbiakra terjed ki.

- Támogatások abszolút értéke területi egységenként
- Támogatások egy főre jutó értéke területi egységenként
- Operatív programok forrásainak megoszlása százalékos arányban, területi egységenként
- Vásárlóerő-paritáson számított, egy főre jutó GDP az EU átlagában területi egységenként
- Lakónépesség száma területi egységenként
- Vállalkozások száma területi egységenként
- Egyéb gazdasági-társadalmi indikátorok (például falakon belüli K+F ráfordítások mértéke területi egységenként stb.)

Az elemzés során nagy hangsúlyt helyezünk a 2014 és 2020 közötti forrásallokációra és -felhasználásra, ami a téma újszerűségét is adja, lévén a ciklus tapasztalatainak feltárására mindeddig érdemben nem kerülhetett sor. A forrásfelhasználás adatai mellett cégbázisokból kinyert információk és primer adatgyűjtés segítségével is vizsgáljuk a kevésbé fejlett térségekre (Pest megye egyes járásaira) gyakorolt kedvezőtlen hatásokat és következményeket. A szekunder adatok elemzésén túl a gazdaságfejlesztési pályázatokban rejlő anomáliák feltárása érdekében ugyanis kvantitatív, kérdőíves, reprezentatív adatfelvételre is sor kerül Pest megyei kis- és középvállalkozások körében, amelynek célja annak vizsgálata, hogy a forráshiányos időszak milyen direkt és indirekt hatásokat gyakorolt működésükre vagy beruházási hajlandóságukra. A kérdőíves adatfelvételt kombinált, de a kitöltési hajlandóság növelése érdekében döntően zárt kérdések segítségével, illetve online lekérdezési módszerrel hajtjuk végre.

A hipotézis-pár elfogadására kerül sor abban az esetben, ha az elmúlt két ciklusban igazolást nyer a források fajlagos és abszolút értékű torz felhasználása Budapest és Pest megye vonatkozásában. Ezen kívül Pest megye teljesítménye az ország kevésbé fejlett megyéinek teljesítményével is összevetésre kerül. A hipotézis-

pár igazolásához járul hozzá továbbá a megyei és járási szintű adatok összevetése, amely a divergencia létrehozásához is lehetővé teszi az állásfoglalást.

Végül, de nem utolsósorban a harmadik, önálló hipotézis vizsgálata induktív megközelítésben, szekunder adatok feldolgozásával valósul meg. Ennek során a lokális abszorpció vizsgálatával a disszertáció újszerű elemeként felvetésre kerül egy olyan megközelítés, amely a forrásfelhasználási teljesítmény és potenciál több dimenzióban történő értékelésére helyezi a hangsúlyt. A mutató gazdasági-társadalmi és forrásfelhasználási paraméterek alapján hasonlítja össze, hogy az egyes területi egységek milyen forrásfelszívó potenciállal és teljesítménnyel rendelkeznek. A mutató számos beavatkozás – munkahelyek, kutatás-fejlesztés, társadalom, infrastruktúra stb. – kapcsán is értelmezhető lehet, a disszertáció keretében a gazdaságfejlesztéshez kapcsolódva a kutatás-fejlesztés elemzésére kerül sor.

Az abszorpciós potenciál vizsgálatát az adott térség érintettjei, valamint a megvalósult fejlesztések minőségi és mennyiségi ismérvei alapján kívánjuk elvégezni. Ha egy térségben a kutatás-fejlesztési potenciállal rendelkező szervezetek száma magas, akkor a térségben valós lehetőség adódik arra, hogy az ebből a célból meghirdetett pályázatok elérhetősége bővüljön vagy létrejöjjön. Ellenkezőleg, ha egy térségben a kutatóhelyek száma fajlagosan alacsony, akkor a források más térségekbe irányíthatók. Az abszorpciós potenciállal szemben az abszorpciós teljesítmény értékelésének célja az adott térség forrásfelhasználási hatékonyságának és hatásosságának kimutatása. Ha egy térségben nagy arányban használtak fel például kutatás-fejlesztési forrásokat, a releváns gazdasági indikátorok (kutató-fejlesztő munkahelyek száma, kutatás-fejlesztési ráfordítások a GDP arányában stb.) javulása ugyanakkor csekély, az a források nem kellően hatásos felhasználására utalhat. A mutató megalkotása során használt adatok, indikátorok a kormányzati oldalakon és a KSH tájékoztatási adatbázisaiban teljeskörűen elérhetők.

Fentiek tükrében a harmadik hipotézist abban az esetben tekintjük igazoltnak, amennyiben a forrásfelhasználás hatásosságát és hasznosságát rontó, ám a forráskihelyezés kapcsán szempontként alkalmazandó abszorpció vonatkozásában a forrásfelhasználási adatok elemzése során megerősítő visszacsatolásokat kapunk.

## 2.3. VÁRT EREDMÉNYEK

A kohéziós politika az Európai Unió dinamikusan változó szakpolitikája, elemzése speciális kutatói szemléletet és megközelítést igényel. A részcélok széles körű megfogalmazása is azt a célt szolgálja, hogy a tervezési ciklusok és a hazai forrásfelhasználás tapasztalatainak elemzésével megtalálhatók legyenek azok a kutatási résterületek, amelyek alapjául szolgálhatnak a kohéziós politika újszerű, jövőbe mutató újragondolásának. Az Európai Unió balkáni bővítésének következő lépcsőfokai a kohéziós politika számára újabb komoly kihívást jelentenek majd, így a politika mechanizmusainak felülvizsgálata egyre időszerűbbé válik.

A kutatástól várt konkrét eredmény egyrészt a regionális forrásallokáció historikus alakulásának elemzése által a szakpolitika fejlődésének értékelése, az allokáció módszertanának felülvizsgálatával kapcsolatos lehetőségek feltárása. A kutatás Magyarország 2014 és 2020 közötti időszakban mutatott, gazdaságfejlesztési célú forrásfelhasználási teljesítménye alapján a regionális forrásallokáció egyik fontos negatívumát, vagyis a fővárost magában foglaló heterogén, de mégis fejlettebbnek minősülő régiók vidéki térségeire gyakorolt kedvezőtlen hatásokat, így különösen a főváros forrásfelszívó és torzító erejét is igazolni kívánja. Nem utolsósorban a kutatás várt eredménye, hogy a fenti jelenségek alátámasztásán túl konkrét javaslatot is tegyen a forrásallokációs mechanizmusainak átalakítására, mégpedig az abszorpció, mint kulcstényező beemelésével és tesztelésével. Ennek kapcsán cél egy olyan kompozit mutató megalkotása, amelynek segítségével valóban mérhető fel az egyes régiók forrásfelhasználási kapacitása, mind a korábbi forrásfelhasználás tapasztalatai, mind a jövőbeli abszorpciós potenciál tekintetében.

A kutatás a hipotézisek vizsgálatára a releváns hazai és nemzetközi szakirodalom, valamint az uniós és magyar programozási dokumentumok szintetizálása, továbbá a rendelkezésre álló makro- (pl. forrásallokáció, jövedelmi mutatók stb.) és mikroszintű adatok (pl. térségi támogatási adatok) elemzése által, illetve primer, kvalitatív adatok – kérdőíves felmérés eredményei – vizsgálatával törekszik.

A kutatás eredményeként összességében egy olyan, a kohéziós politikát átfogóan vizsgáló elemzés elkészítése a cél, amely újszerű és alternatív megközelítési javaslatokkal él a szakpolitika jövőjét illetően, az alábbi területeken:

- az átfogó célok és a forrásallokációs mechanizmusok összehangoltsága;
- a forrásallokációt megalapozó regionális mutatószámok összetétele;
- a NUTS rendszer szerepe, különösen a fővárosokat magukban foglaló központi régiók helyzete;
- az abszorpció teljesítmény figyelembevételének lehetősége.

## **2.4. A KUTATÁS LIMITÁCIÓI**

Amint az a szakirodalmi és szakpolitikai szintetizáló munka eredményeként is láthatóvá válik, a kohéziós politika nem csak egy, az Európai Unió költségvetésének jelentős hányadát felhasználó, komplex szakpolitika, de tudományos-kutatói szempontból is számtalan aspektusból vizsgálható terület. Emiatt a disszertáció kapcsán kiemelten fontos a kutatás határainak és limitációinak meghatározása.

Az első hipotézis-pár kapcsán egy alapvetően leíró jellegű szakirodalom- és dokumentumelemzésre kerül sor, amelynek várt újdonságtartalma limitált, az elsősorban a további hipotézisek vizsgálatához teremti meg a szakpolitikai és fogalmi kontextust. A hipotézis vizsgálata során foglalkozunk ugyan a forrásallokáció megújítására vonatkozó, nem vagy nem teljes mértékben megvalósult korábbi szakpolitikai javaslatokkal is, a disszertáció alapvetően mégis a magyarországi folyamatokra fókuszálunk az európai szabályozás, célrendszer és mechanizmusok historikus átalakulásának tükrében.

A második hipotézis-pár által vizsgált téma szakirodalma igen gazdag, így ez esetben az újszerűséget a magyar forrásfelhasználás 2014-2020 közötti gyakorlatának elemzési keretrendszerbe emelése adja. Fontos azonban hangsúlyozni, a kutatás lezárásának időpontjában a ciklus gazdaságfejlesztési forrásainak felhasználásával kapcsolatban teljeskörű, végleges tényadatokkal még nem rendelkezhetünk, tekintettel, hogy a ciklus pénzügyi zárására csak 2023-ban kerül sor. Bár a hazai

programok előrehaladottsága mellett ez kismértékben érinti csupán a vizsgált ciklust, mégis figyelembe kell venni az eredmények értékelésekor.

A hipotézis-pár vizsgálatával kapcsolatos további korlát a forrásfelhasználási adatok teljeskörű, ám mélységében korlátozott rendelkezésre állása, amit az elemzésbe bevont adatok körültekintő kiválasztásával kellett kezelni. Ebből kifolyólag a vizsgálat elsődlegesen a gazdaságfejlesztési célú operatív programok beavatkozásaira fókuszál. Az adatelemzések további korlátozó tényezője, hogy az egyes tagállamok forrásfelhasználásával kapcsolatos adatai nem állnak strukturáltan, nyilvánosan elérhető, egységes adatbázisban rendelkezésre, a makro- és programszintű adatokon túl alapvetően egyedi adatigénylésekkel lehetne külföldi példákat beemelni az elemzésbe. Mindez azonban jelen disszertáció keretében nem teljesíthető, így a nemzetközi összehasonlítás során elsősorban a régiók makrogazdasági adatainak változásai alapján tudunk következtetéseket levonni. A hipotézisek vizsgálata kapcsán végzett primer adatfelvétel pedig az adatfelvétel módszertana és területi koncentrálttsága miatt nem tekinthető reprezentatívnak, az információk így ezen fenntartások mellett kerülnek értékelésre és értelmezésre.

A harmadik hipotézis tekintetében a kutatás legfőbb korlátja a megalkotott kompozit mutató teljeskörűségével és tesztelhetőségével kapcsolatban merül fel. A nemzetközi adatok elérhetőségének hiánya és a doktori kutatás terjedelméből fakadó kapacitáskorlátok miatt konkrét mérőszám megalkotására így nem kerül sor. A téma doktori kutatásba történő beemelésével ugyanakkor a legfőbb célunk az abszorpció allokációs szempontként való használhatóságának vizsgálata, amelynek során természetesen felmerülnek a kutatás folytatásának jövőbeli kérdései, irányai.

### **3. A KOHÉZIÓS POLITIKA ELMÉLETI KERETEI**

A szakirodalmi feldolgozás célja, hogy áttekintést nyújtsunk a kohéziós politika elméleti háttérének kialakulásáról és fejlődéséről, kitérve egyúttal a közgazdaságtani iskolák fogalomhasználatára is. A fejezetben szintetizáljuk a konvergencia, a versenyképesség és a regionalitás tématerületekhez kapcsolódó közgazdasági tudásanyagot, illetve a regionális különbségek mérésének gyakorlatát. Mivel a fogalmak kapcsán vázolt elméleti megközelítések az idők előrehaladtával egyre összetettebbé váltak, így a disszertáció és a kutatás első lépéseként kiemelten fontos a fogalmi háttér kohéziós politika szempontjából történő egyértelműsítése, melynek során vizsgálni szükséges a konvergencia és versenyképesség kapcsán felmerülő, egymással ellentétesen ható sajátosságok, tényezők meglétét is. Mindemellett a kohéziós politika összefüggéseinek értelmezése érdekében fel kell tárunk a közgazdaságtan térbeliségét, valamint a regionalitás szerepét is. E tekintetben a regionális tudományok pionírja, Walter Isard ötvenes és hatvanas évektől datálható munkásságát (Isard, 1960) leszámítva egészen a kilencvenes évekig nem beszélhetünk érdemi jelentőségről, a tér nélküli szemléletmódot csupán az új gazdaságföldrajz megjelenése írta felül. Mára azonban a beavatkozások földrajza egyértelműen meghatározó elemévé vált a gazdasági-társadalmi jelenségek értelmezésének, így a kohéziós politika sikerének is.

#### **3.1. A REGIONÁLIS FOLYAMATOK DIMENZIÓI**

A regionális folyamatok a kohéziós politika változó célrendszerének figyelembevételével alapvetően kétféle dimenzióban értelmezhetők. Ezek egyike a régiók kohéziója, avagy konvergenciája, vagyis a belső területi különbségek csökkenése. Ugyanakkor ezzel akár ellentétes folyamatokat is indukálhatnak a versenyképesség növelésére irányuló beavatkozások, amelyek célja a globalizált világ gazdaságban meglévő versenytársakkal szembeni pozíciók javítása, elsősorban tagállami, valamint közösségi léptékben. A két eltérő dimenzió kapcsán a disszertáció keretében zajló kutatást ezért az alábbi rövid, elméleti szintetizálás alapozza meg.

*Kohézió*, avagy konvergencia alatt alapvetően a területi különbségek, egyenlőtlenségek csökkenését értjük, szemben az ezzel ellentétes jelenséggel, a divergenciával, ahol a területi különbségek növekedése figyelhető meg. A regionális különbségek kezelésének és a piaci mechanizmusokból fakadó egyenlőtlenségek kiigazításának jelentőségével a közgazdaságtudományi iskolák sokáig nem foglalkoztak érdemben. A konvergenciaelméletek, valamint a neoklasszikus növekedéselméletek még a reálkonvergencia törvényszerűségeként közelítették a kérdést, kizárva az államok, régiók közötti tartós fejlettségbeli különbségek kialakulását. A neoklasszikus növekedéselmélet, illetve Solow növekedési modellje szerint az országok közötti jövedelmi különbségek hosszú távú csökkenése következik be, mivel a feltételezése alapján az alacsonyabb tőkeállományról induló államok az egyensúlyi állapot elérésig gyorsabban növekednek.

A neoklasszikus növekedéselmélet alapjain a nyolcvanas évek végén megjelenő endogén növekedéselmélet (Lucas, 1988) ugyanakkor növekvő hozadékot feltételezve, az emberi tőkét, a technikai fejlődést, a tudás felhalmozását már endogén, vagyis belső magyarázó tényezőként kezelte, a konvergenciát pedig nem tekintette automatizmusnak. Mindez az egyes régiók saját adottságai és képességei megerősítésének fontosságára is rávilágított, ahol a fejlődés hosszú távú ösztönzője a technológia és tudás, valamint a felhalmozott emberi tőke (Romer, 1990). A regionális fejlődés további hajtóereje a vállalkozói attitűd, az innováció, az új technológiák átvételének képessége, a szervezeti és menedzsment képességek és a bizalmon alapuló helyi kapcsolatok, mivel ezek a tényezők is növelik a régiók erőforrás-ellátottságát és a felhalmozott tudásállományt (Stimson et al., 2009). Az új megközelítésben a komparatív és kompetitív előnyök mellett vagy helyett a kollaboratív előnyökre helyeződik a hangsúly, ami a regionális szereplők hálózatosodásának, kutatás-fejlesztési, innovációs és képzési együttműködésének képességét és milyenségét jelenti. De egy adott régió gazdasági sikere attól is függ, hogy milyen mértékben képes hozzáférni és alkalmazni az innovációs és kutatási eredményeket, technológiai vívmányokat. A technológia, valamint a fejlődés legfontosabb összetevőjeként azonosított innováció fontosságát emeli ki a neoschumpeteriánus irányzat, feltételezve, hogy a gazdasági tevékenységek földrajzi eloszlásában rejlő különbségeket a változásokra való reagálási (reziliencia) és azok adaptálási képessége

határozza meg (Farole et al., 2011). Ezzel párhuzamosan az új gazdaságföldrajz, illetve az institucionalista elméletek is foglalkoznak a regionális különbségek kialakulásával, a mögöttes tényezők vizsgálatával. Krugman (1999), majd Venables (2006) a gazdasági tevékenység növekvő koncentrációja mögött húzódó tényezőket vette számba. Előbbi a koncentrációt ösztönző (centripetális) és koncentrációt gátló (centrifugális) erőket különbözteti meg, míg utóbbi a földrajzi közelségből fakadó előnyök jelenségét vizsgálta. Említést érdemelnek még a metropolizációs elméletek, amelyek az egyes nagyvárosok közötti különbségek vizsgálatára fókuszálnak.

Az új gazdaságföldrajz tehát alapvetően az externáliák és agglomerációs előnyök oldaláról közelíti a regionális különbségek kialakulását, az institutionalisták ezzel szemben az intézményrendszer működésén keresztül írják le a fejlődésbeli eltéréseket. Az intézményrendszer termelésre gyakorolt hatásmechanizmusait Kengyel (2015) három csoportba sorolja. Egyrészt a tranzakciós költségek csökkentésével növelhetik a hatékonyságot; másrészt képesek elősegíteni – vagy épp hátráltatni – a technológiai fejlődést, innovációt; harmadrészt képesek befolyásolni az egyén reakcióidejét és az adaptáció minőségét, ami a versenyképesség egyik jelentős tényezője. Mivel e megközelítésben a piacot az intézmények formálják, egyúttal a gazdasági szereplő viselkedését is befolyásolják, az állam, mint aktor szerepe felértékelődik, amely magával hozza a fejlesztéspolitikai intézkedések szükségszerűségét is.

Az intézményrendszer nem kellő hatékonysága, valamint a tanulási folyamat támogatásának hiánya és az alacsony gazdasági növekedés közötti összefüggésekre számos kutatás rámutatott. A fejlődés előmozdításában épp ezért a tudásteremtésben érintett szervezetek és hálózatok kialakulása és erősödése játszik kulcsszerepet. Minél nagyobb a hálózatok sűrűsége és komplexitása egy adott régióban, annál jobb lehetőség adódik a gyors növekedésre. Ehhez azonban a közszféra és a piaci szereplők együttműködésének, a kis- és középvállalkozások aktivitásának ösztönzése, valamint a fejlődést támogató finanszírozási forrásokhoz való hozzáférés megteremtése szükséges. Érdemes még kiemelni az institutionalisták egyik fő megállapítását, ami a gyenge intézményi környezet életképességére vonatkozik. Eszerint az elit a növekedést és innovációt akadályozhatja, ha önérdektől vezérelve a nem hatékony intézményi struktúrák fennmaradásában érdekelt. Rodrik (2008) rávilágít arra is, hogy



a kevésbé fejlett régióknak nem a legjobb intézményekre és jó gyakorlatokra van szükségük, hanem a *second best* környezetre.

A konvergencia vagy kohézió, vagyis egyes területek, vagy államközösségek esetén az egyes államok közötti különbségek csökkentése nem csupán az Európai Unió szintjén értelmezhető igény, hanem az államokon belüli regionális különbségek csökkentésére is vonatkozik. A területi különbségek, különösen az Európai Unió belső különbségeinek csökkentésére vonatkozó elméleti kérdéseket tárgyaló szakirodalom itthon (Horváth, 1998; Kengyel, 2012; Heil & Nagy, 2013; Palánkai et al., 2014) és nemzetközileg (Allard et al., 2008; Cappelen et al., 2003; Ederveen, 2003; Hooghe & Keating, 1994; Mendez et al., 2011) is gazdag. A tudományos eredmények alapján elmondható, a konvergencia kapcsán kettős jelenség figyelhető meg. Egyrészt az elmúlt bő harminc évben trendszerűen csökkentek ugyan az Unió tagállamai közötti jóléti különbség, a régiók közötti – és különösen a belső regionális – különbségek azonban egyidejűleg nőttek az intézményesült kohéziós politika időszakában.

Az országok *versenyképességének* témaköre szintén az utóbbi három-négy évtizedben, a globalizáció előretörésével lett a fősodratú közgazdaságtan egyik meghatározó témaköre, definiálása mégis a mai napig összetett kérdés. A versenyképesség vállalati kontextusának fogalmi kereteit a szakirodalom bőven tárgyalja, jelen disszertáció keretében erre nem térünk ki részletesen. A versenyképesség fogalmának kiterjesztő értelmezése iránt ugyanakkor a nyolcvanas évek Amerikájában mutatkozott először igény. Miután az Egyesült Államok globális pozíciói gyengültek, kormányzati szinten kezdtek el foglalkozni a versenyképességet pozitívan befolyásoló tényezők vizsgálatával. Ennek eredményeként született az első definíció, melynek értelmében a nemzeti versenyképesség egy nemzet képessége a nemzetközi piacokon értékesíthető termékek és szolgáltatások előállítására, valamint arra, hogy a világpiaci verseny mellett tartós életszínvonal növekedést tudjon biztosítani állampolgárainak (Tyson, 1993). Már az első értelmezésekben megjelent tehát a versenyképesség társadalmi vetülete a gazdasági, termelékenység tényezők mellett. A kilencvenes években Krugman a versenyképességről mégis úgy nyilatkozott, hogy az csak a vállalatok szintjén értelmezendő, nem pedig országok, régiók, városok tekintetében, ezzel szemben a nemzetgazdaságok teljesítményét azok termelékenysége alapján vélte megítélhetőnek. Szemléletmódját a kortársak rövid időn

belül árnyalták, a versenyképesség fogalmát például az egyes nemzetgazdaságok vagy gazdasági közösségek között is a piaci versenyben való pozíciószerezés és helytállás képességeként értelmezve (Török, 1999). Más felfogásban ez nem jelent mást, mint hogy a nemzetgazdaság versenyképessége annak exportpiaci részesedésének alakulásától függ (Szentés, 1998).

Az országok, régiók versenyképességet meghatározó két fő elméleti megközelítés egyike a *harvardi iskola* (Porter és társai), amely mikroszintről, erőforrás alapú szemlélettel, a nemzeti termelékenység szemszögéből vizsgálja a kérdést. A hangsúly esetükben az iparági versenyen van, ahol a kormányzat a támogató intézményrendszer megteremtésével külső tényezőként a nemzeti versenyképesség erősítéséért felel. Kezdetben Porter is azon az állásponton volt, hogy az országok világgazdasági sikerességét a vállalataik nemzetközi versenyben elért sikerei determinálják, vagyis Krugmanhoz hasonlóan elsődlegesen a vállalatok szintjén értelmezte a versenyképesség fogalmát. Szemléletmódja a kilencvenes évek második felében változott meg, ekkortól országok és régiók esetében is vizsgálni kezdte a versenyképesség mikéntjét (Porter, 1996). Ekkor a régiók versenyképességének alapjaként a helyi üzleti környezetre tekintett, amennyiben az tartós versenyelőnyt biztosít az ott működő iparágak és klaszterek számára. Tehát a régiók versenyképességét még mindig az iparági szereplők termelékenységétől tette függővé, a kormányzat, avagy az állam elsődleges szerepét pedig az intézményrendszer kereteinek és folyamatainak megteremtésében látta.

A másik elméleti iskola (North, Acemoglu és társaik) az intézményi közgazdaságtan alapjai felől közelíti a kérdést, melynek értelmében a társadalom működését, az innovációt, a gazdasági erőforrások elosztásának hatékonyságát alapvetően intézmények határozzák meg, ezáltal döntően befolyásolva a versenyképességet is. Vagyis ebben a megközelítésben az egyes nemzetgazdaságok versenyképességet támogató intézményeinek kiemelt jelentősége van. North (1991) az intézmény fogalma alatt a társadalom interakcióinak kereteit és szabályait érti, a szervezet pedig az intézményi célok elérését szolgáló aktorok csoportosulása. Acemoglu és társai (2005) a versenyképesség fő mozgatórugójaként az inkluzív, vagyis a társadalom széles rétegeit bevonó gazdasági és politikai intézményrendszert jelölték meg, míg Aiginger és társai (2013) a versenyképesség növelését célzó

szakpolitika sikerét a mikroszintű, vállalati versenyképességből fakadó iparági, valamint a társadalmi és jogi környezetből fakadó makroszintű információk intézményrendszer általi feldolgozása és értékelése alapján látják megalapozhatónak. Campbell és Pedersen munkája (2007) alapján pedig az országok versenyképessége valójában abban áll, hogy az intézmények mennyire képesek a vállalati igényekhez igazodó reformfolyamatok végrehajtására, a verseny fő dimenziója ebből fakadóan az intézmények együttműködésének tere.

Mindent egybevetve napjainkra a versenyképesség vált a nemzetgazdaságok teljesítményének egyik alapvető mércéjévé. Chikán és szerzőtársai (2018) a versenyképesség fogalmát az egy főre jutó bruttó hazai termékkel egyenrangú mérőszámként értékelik. Szakirodalmi szintetizáló munkájuk alapján az intézményi háttér és a versenyképesség alakulása között szoros kapcsolat figyelhető meg, ahol nem csak az intézmények szervezeti struktúrája, de a közöttük meglévő interakciók is meghatározók. Vagyis a régiók versenyképessége szempontjából a mikroszint elemzése elengedhetetlen és megkerülhetetlen. Versenyképességi modellük szerkezeti pilléreit a háztartások (fogyasztók), a vállalatok (termelők) és a kormányzat (szabályozó) alkotják, de versenyképesség befolyásoló szereplőként kezelik emellett a társadalom más szféráit (kultúra, oktatás, egészségügy stb.) is. Mindezek alapján a versenyképesség két fő összetevője a társadalmi jólét és a termelékenység, amelyek szoros kölcsönhatásban állnak egymással. A társadalmi jólét ugyanis csak abban az esetben fenntartható, amennyiben azt a termelékenység növekedése – így az erőforrások hatékonyabb felhasználása – támasztja alá. Míg a társadalmi jóléttel a háztartások kerülnek közvetlen kapcsolatba, az erőforrások felhasználása és a termelékenység alakulása a vállalatok teljesítményén keresztül érhető tetten. Minderre a kormányzat az intézményrendszer, a szakpolitikák és a szabályozói környezet alakításával képes hatást gyakorolni.

### **3.2. MÉRÉSI MÓDSZEREK ÉS RANGSOROK**

A kohéziós politika forrásainak felhasználása mögött húzódó célrendszer tehát a kohézió és a versenyképesség ösztönzésére is irányul. Emiatt nagy jelentősége van az ezeken a területeken elért eredmények mérésének. Így a továbbiakban a két tényező

mérésével kapcsolatos elméleti és gyakorlati ismeretanyagot szintetizáljuk, kiemelve azokat a kompozit mutatószámokat, amelyek a disszertáció abszorpciós mutatószámával kapcsolatban is jó példaként szolgálhatnak.

A **konvergencia** többféle módon mérhető annak függvényében, hogy annak pusztán jelenlétét értékeljük vagy egyúttal sebességét is vizsgálni szeretnénk. Mindezek alapján a módszerek között megkülönböztethetünk eloszláson alapuló módszereket, regressziós modellek alapján számított béta-konvergenciát, sztochasztikus időszorelemzés alapján értelmezett konvergenciát, valamint klubkonvergenciát. A felzárkózás mérésének szakirodalma mára igen széleskörűvé vált, így a módszerek között a hagyományos értelemben vett, ökonometria alapú mutatószámokon túl számos, indikátorok halmazából képzett komplex mutató is megtalálható. Mindent egybevetve a klasszikus, ökonometria megközelítésű konvergenciamérési modellek a módszertani limitációk miatt a mai napig korlátozottan térnek ki a lokális konvergencia jelenségére. Ezzel szemben az elmúlt évtized figyelemreméltó fejleményeként olyan újgenerációs, térszemléletű modellek születtek, amelyek a makro- és regionális szinteket integrálva képesek eredményre jutni. Ezek között a GMR-típusú modellek három közgazdasági irányzat, az innovációs rendszerek, az endogén növekedéstudomány és az új gazdaságföldrajz koncepcionális ötvöztetésén alapulnak és az innovációt tekintik a növekedés kulcstényezőjének. (Varga, 2016)

A disszertáció szempontjából nem kerülhető meg az Európai Unió törekvése a konvergencia mérése, nyomon követése és értékelése terén. Egyrészt az Unió statisztikai hivatala, az Eurostat a hetvenes évek óta gyűjti mindazon regionális indikátorokat, amelyek alapján a konvergencia megfigyelhető, kimutatható. Mivel a tagállami régiók eltérő felépítése, nagyfokú heterogenitása miatt már a kezdetektől nehézkes volt a regionális különbségek nyomon követése, a közösségi statisztikai hivatal megalkotta a területi egységek módszertanát, a NUTS rendszert. Az uniós tervezési logika alapegységét képező NUTS 2-es, vagyis régiós szint lehatárolása tagállami hatáskör, ennek megfelelően a gyakorlat is igen eltérő. Ennek ellenére mind a statisztikai összehasonlítás, mind a források allokációja szempontjából jelenleg is ez a területi szint képezi a kohéziós politika alapját, valamint a regionális különbségek mérésének területi egységét.

A Bizottság ezen túlmenően 1996 óta háromévente teszi közzé jelentését a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról, melyben a vonatkozó mutatók szintetizálásán keresztül ismerteti az integráción belüli, regionális felzárkózás fejleményeit. A jelentés a gazdasági kohézió tekintetében az egy főre jutó bruttó hazai termék alakulásán túl kitér a regionális versenyképesség alapjául szolgáló tényezőkre, így a felsőfokú oktatás szintjére, a vállalkozó szellemre, az innovációra, a digitális és közlekedési hálózatokra. A társadalmi kohézió tekintetében a dokumentum átfogóan tárgyalja a foglalkoztatási, munkanélküliségi tendenciákat, a szegénység és társadalmi kirekesztés mérőszámait, valamint a migráció témakörét. A területi kohézió témakörébe sorolható továbbá a fenntartható fejlődés környezetvédelmi és közlekedési dimenziója, valamint a fenntartható város- és területfejlesztés. A legfrissebb, hetedik kohéziós jelentés ezen felül kitér a rugalmas funkcionális földrajzi egységek alkalmazásának területi fejlődésben betöltött szerepére is. Vagyis az eredmények szempontjából immár sor kerül a határmenti, régióközi, transznacionális és makroregionális együttműködések, mutatószámok jelentőségének értékelésére.

Szemben a konvergenciával, a **versenyképesség** területi alapú összehasonlításának alapegységei elsődlegesen az országok, amelyeket komplexitásában vagy a versenyképesség egyes dimenziói mentén, többféle módszertan alapján is összehasonlítanak, rangsorolnak. A szempontrendszer mindazonáltal regionális összevetések során is jól alkalmazható. (Lengyel, 2003) Az országok – sőt, egyes speciális régiók – között felállított versenyképességi rangsor egyik klasszikus példája az International Institute for Management Development (IMD) által 1989 óta, évente közzétett Világ Versenyképességi Évkönyv.

**1. táblázat – A Világ Versenyképességi Évkönyv kapcsán vizsgált mutatók**

<b>Gazdasági teljesítmény</b>	<b>Kormányzati hatékonyság</b>	<b>Üzleti szféra hatékonysága</b>	<b>Infrastrukturális adottságok</b>
1. Belföldi gazdaság	1. Közpénzügyek	1. Termelékenység	1. Alapinfrastruktúra
2. Nemzetközi kereskedelem	2. Adópolitika	2. Munkaerőpiac	2. Technológiai infrastruktúra
3. Külföldi befektetések	3. Intézményrendszer	3. Pénzügyek	3. Tudományos infrastruktúra
4. Foglalkoztatottság	4. Gazdaság-szabályozás	4. Vállalatvezetés	4. Egészségügyi infrastruktúra
5. Árszínvonal	5. Társadalom szerkezete	5. Attitűdök és értékek	5. Oktatás

*Forrás: IMD (2021) alapján saját szerkesztés*

A versenyképesség globális rangsorának másik klasszikus példája a Világgazdasági Fórum (WEF) által publikált Globális Versenyképességi Jelentés, amelyet 1990-től kezdődően egészen 2020-ig minden évben közreadtak. 2020-ban a koronavírus-járvány következtében egy speciális riportot tettek közzé, amelyben elsődlegesen a járványt követő helyreállóképesség szempontjából vizsgálták az országokat. További különbség, hogy míg korábban az országok széles körének bevonásával készült a jelentés – 2019-ben összesen 141 országra kiterjedve –, addig a speciális riport mindössze 37 ország – köztük Magyarország – helyzetét vizsgálta. A hagyományos értelemben vett versenyképességi jelentés az IMD módszertanához hasonló, komplex szempontrendszer alapján vizsgálja a nemzetközi versenyképességét, kitérve annak intézményekkel, erőforrásokkal, technológiákkal és gazdaságpolitikai intézkedésekkel kapcsolatos kérdéseire. A jelentésben közzétett versenyképességi index (GCI) 115 mutatószámot kezel négy fő kategória mentén – gazdasági ökoszisztéma, humántőke, piacok, innovációs ökoszisztéma –, amelyeken belül a 2. táblázatban megadott pillérek kerülnek értékelésre.

**2. táblázat – A Globális Versenyképességi Jelentés kapcsán vizsgált mutatók**

<b>Gazdasági ökoszisztéma</b>	<b>Humántőke</b>	<b>Piacok</b>	<b>Innovációs ökoszisztéma</b>
1. Intézményi háttér	1. Egészségügy	1. Termékpiac	1. Üzleti dinamika
2. Infrastruktúra	2. Képességek	2. Munkaerőpiac	2. Innovációs kapacitás
3. IKT adaptáció		3. Pénzügyi rendszer	
4. Makroökonómiai stabilitás		4. Piac mérete	

*Forrás: WEF (2017, 2018) alapján saját szerkesztés*

Az egyes pillérek az összesített pontok számítása során azonos súllyal veszik figyelembe a torzító hatások elkerülése érdekében. A mutatószám módszertanát 2017-ben újították meg, így a korábbi eredményekkel való összehasonlítás nem lehetséges. Az eredmények tekintetében így is érdemes azonban kiemelni, hogy az Európai Unió versenyképességbeli lemaradása egyértelműen konzerválódott az utóbbi években, olyan dimenziókban felhalmozott hátrányokból fakadóan, mint az infokommunikációs technológiák adaptációja vagy a hosszú távú termelékenység befolyásoló mutatók. (Vakhal, 2019) A legfrissebb jelentés alapján Magyarország számára ezen túlmenően

a legnagyobb versenyképességi problémát az innovációs kapacitások hiánya, az oktatás elégtelen színvonala, valamint az intézményi környezet gyengeségei okozzák.

A versenyképességet komplexen értékelő mutatókon túl számos más rangsor is létezik, amelyek egy-egy dimenzió mentén vizsgálják az országok és régiók teljesítményét. A Világbank például 2003 óta közli versenyképességi rangsorát (Doing Business), amely elsősorban az üzleti környezet szempontjából értékeli a vizsgált országokat a társadalmi, környezeti adottságok figyelmen kívül hagyásával. A versenyképesség vállalati aspektusait szakértők kérdőíves megkérdezésével vizsgáló módszer limitációi között említhető egyrészt, hogy az sem területileg – elsősorban az üzleti központokból érkező válaszok területi torzítása okán –, sem cégforma szempontjából nem reprezentatív, valamint a válaszok beérkezésének standardizálását azok jelentős időbeli eltérése és a válaszok teljességének differenciáltsága is korlátozhatja. A limitációk kezelése érdekében a számítási módszert az évek során rendszeres időközönként módosították, részben emiatt a jelentést széles körben illetik kritikákkal. A módszertani problémák 2020-ban jutottak el csúcspontjukra, amikor is a rangsor tudatos manipulálásának gyanúja is felmerült, emiatt a jelentés létjogosultsága is megkérdőjeleződött. Szemben a Világbank Doing Business rangsorával, az Egyesült Nemzetek emberi fejlettséget mérő indexének (HDI) célja az emberi jólét mértékének értelmezése. Az 1990 óta közzétett index három mutató – születéskor várható élettartam, iskolázottság, egy főre jutó vásárlóerő-paritáson számított GDP – alapján értékeli a vizsgált országokat. A kapott kompozit index alapján az országokat három csoportba sorolják magas, közepes és alacsony fejlettség szerint. Érdemes megemlíteni, hogy az országok HDI rangsorban elfoglalt helyezése sok esetben leköveti a GDP alakulását, igaz más esetben jelentős eltérések adódnak.

A versenyképességi célkitűzések erősödésével, valamint a 2009-es gazdasági válság okozta megtorpanás mielőbbi kezelése érdekében az Európai Unió is elkészítette versenyképességi mutatóját. A Regionális Versenyképességi Indexet 2010-ben publikálták először azzal a céllal, hogy kimutassák a tagállamok régióiban azonosítható erősségeket és gyengeségeket, ennek segítségével megalapozzák a szakpolitikai törekvéseket. A komplex mutató három alindexből áll – alapmutatók, hatékonyság és innováció –, amelyek mentén külön is rangsorolhatók az egyes régiók.

### 3. táblázat – A Regionális Versenyképességi Index alindexei

Alapmutatók alindex	Hatékonyság alindex	Innováció alindex
1. Intézmények	1. Felsőoktatás és élethosszig tartó tanulás	1. Technológiai érettség
2. Makroökonómiai stabilitás	2. Munkaerőpiac hatékonysága	2. Üzleti környezet
3. Infrastruktúra	3. Piacméret	3. Innováció
4. Egészség		
5. Közoktatás		

*Forrás: Annoni & Dijkstra (2019) alapján saját szerkesztés*

Az első kapcsán olyan indikátorok kerülnek figyelembevételre, mint a képzetlen vagy alacsonyan képzett munkaerő, az infrastrukturális ellátottság, a kormányzat és a közszolgáltatások, illetve az egészségügy minősége. A második, hatékonysággal összefüggő alindex a felsőoktatás, élethosszig tartó tanulás, a munkaerőpiac hatékonysága és a piac mérete szempontjából értékeli a régiókat. Az innovációs alindex pedig a technológiai felkészültséget, a szolgáltató szektorban dolgozók hányadát, illetve magát az innovációs képességet méri. A régiók eredményeinek összegzésével a tagállamok rangsora is elkészíthető. A hároméves gyakorisággal készülő index eredményeit egyrészt a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG Regio) teszi közzé, valamint azok a kohéziós jelentésekbe is beépülnek. A legutóbbi, 2019-es jelentés alapján megállapítható, a versenyképességi adottságok terén a regionális különbségek az utóbbi tíz évben nem csökkentek, a meghatározó térségek pedig továbbra is a fővárosok és a nagyvárosi régiók.

Nem utolsósorban említést kell tenni a Magyar Nemzeti Bank első alkalommal 2017-ben, majd legutóbb 2020-ban közzétett Versenyképességi Jelentéséről, amelynek célja a magyar versenyképesség dimenzióinak átfogó értékelése. Az MNB fogalomértelmezésében „*egy nemzetgazdaság akkor versenyképes, ha a rendelkezésére álló erőforrásait optimálisan hasznosítja a lehető legmagasabb szintű, de még fenntartható jólét elérésére.*” (MNB, 2017, pp. 11.) A jelentés részeként képzett kompozit index tizenegy terület eredményeit összegzi: makrogazdasági környezet, munkavállalás versenyképessége, demográfia és társadalomszerkezet, állami versenyképesség, vállalati versenyképesség, kutatás-fejlesztés és innováció, energiapiac versenyképessége, oktatás, egészségügy, bankrendszer versenyképessége, valamint az országon belüli regionális különbségek. A disszertáció szempontjából



kiemelendő, hogy a jelentés a versenyképesség szempontjából fontos adottságként kezeli a fővárosi régió dominanciáját és erős elszívóerejét.

### **3.3. A KOHÉZIÓS POLITIKA HATÁSMECHANIZMUSA**

Bár az Európai Unió kohéziós politikájának alapjai az integráció kezdetéig visszavezethetők, ahhoz, hogy a terület az Európai Unió meghatározó, intézményesült és költségvetését tekintve legnagyobb léptékű szakpolitikájává váljon, évtizedeknek kellett eltelnie. A közösségi szintű regionális politika kialakulása mögötti legfőbb indokok az egyes bővítési hullámok voltak, mivel a hetvenes és nyolcvanas években az átlagos jövedelmi szintekhez képest jóval alacsonyabb egy főre eső bruttó hazai termékkel rendelkező országok és régiók váltak a közösség tagjává. Kezdetben a szakpolitika szerepe ezen elmaradott régiók felzárkóztatása és a növekedés ösztönzése volt, később, különösen a kétezres évektől azonban az addigra intézményesült kohéziós politika célrendszere érdemben kiegészült, egyidejűleg koncentrálna a kutatás-fejlesztés és innováció támogatására, a fenntarthatóság elősegítésére, a kis- és középvállalkozások támogatására vagy a foglalkoztatás növelésére is. Így mára a kohéziós politika komplex célrendszerében a makrogazdasági területek mellett társadalmi, környezeti és egyéb kérdéskörök is kiemelt szereppel bírnak.

A szakpolitika jelentőségének fokozatos növekedésével egyidejűleg a kohéziós politika hatásainak elemzése is egyre intenzívebben kutatott területté vált. A szakirodalom jelentős részben az uniós források növekedési hatásaival foglalkozik, kitérve ezáltal a konvergencia jelenségére és érvényesülésére is, azt vizsgálva, hogy az uniós források valóban növekedési többletet generálnak-e a tagállamok körében. Ezen belül kérdés továbbá a multiplikátor hatás érvényesülése, vagyis, hogy mennyire hatékonyan és hatásosan képesek felhasználni a támogatásokat az országok, illetve az abszorpciós kapacitás, ami azt mutatja meg, milyen mértékben tudják lehívni a számukra elérhető forrásokat. A növekedési hatások vizsgálata rövid időn belül komplex makrogazdasági elemzéssé, modellezéssé fejlődött, ahol a téma vizsgálata kapcsán vállalati, infrastrukturális és foglalkoztatási hatások figyelembevételére is sor került. Az elmúlt bő tíz évben a szakirodalomban mikroszintű elemzések is megjelentek, egy-egy program vagy beavatkozás közvetlen és közvetett hatásainak

vizsgálatát célozva. A kétezres évek közepétől nem utolsósorban egyre nagyobb hangsúly helyeződött az újonnan csatlakozott, jóval alacsonyabb egy főre eső jövedelemmel bíró közép-kelet-európai tagállamok forrásfelhasználási gyakorlatának kutatására. Mindezen kutatási irányok mentén a legfontosabb tanulmányok az alábbi megállapításokat tartalmazzák.

Az európai uniós támogatások hatásait vizsgáló tanulmányok jellemzően szignifikáns **növekedési hatások** mutatnak ki, mely hatások ugyanakkor közép- és hosszú távon tudnak érvényesülni (Varga & in 't Veld 2010, Becker et al. 2010). A rövid távú hatások megítélése ezáltal vegyes, mert bár az addicionális források számottevően növelik a beruházások – különösen az állami beruházások – szintjét és a vállalatok kibocsátását is, a források felhasználása egyúttal inflációt is gerjeszt, valamint kiszorítja a termelékeny magánberuházásokat. Becker et al. (2018) később, két költségvetési ciklust (2000-2006 és 2007-2013) vizsgálva korábbi kutatási eredményeivel szemben arra a következtetésre jutott, hogy az uniós források azonnali, rövid távú hatásai ugyan erősnek mondhatók az imént ismertetett hatásmechanizmusokon (beruházásösztönzés, keresletélénkítés, kibocsátásnövelés) keresztül, a hosszú távú hatások ugyanakkor nem feltétlen érezhetőek, az uniós források felhasználása nem eredményez egyértelmű multiplikátor hatást a tagállamok gazdaságában. Vagyis az uniós transferek önmagukban nem elegendőek a konvergencia és versenyképesség növelése szempontjából, ha azok csupán rövid távú hatásokat fejtenek ki, nem pedig hosszú távú, strukturális változásokat indukálnak.

A növekedési hatások vizsgálatának másik perspektíváját a kevésbé fejlett – NUTS 2, illetve NUTS 3 területi besorolási szintű – régiók felzárkózása, vagyis az uniós gazdaságok és régiók konvergenciája adja. Ennek kapcsán a tanulmányok és empirikus tapasztalatok alapján általánosan elmondható, míg az országok közötti konvergencia megfigyelhető, a régiók esetében annak szintje legfeljebb gyengének mondható. Dall’erba és Le Gallo (2008) alapján a kétezres éveket megelőző időszak regionális egyenlőtlenségei elsősorban az uniós források felhasználásának beavatkozási területei miatt maradtak fent. Ebben az időszakban túlzottan támogatták ugyanis az olyan infrastrukturális nagyberuházásokat, mint a közlekedés vagy a környezetvédelem, melyből kifolyólag az ipari kapacitások is ezen területekre helyeződtek át. Percoco (2017) szerint a gyenge regionális konvergencia oka a régiók

eltérő fejlettségi szintje, melynek indikátoraként a tercier (szolgáltató) szektor heterogenitását használja. A régiók eltérő fejlettségi szintjéből fakadó kihívások meglétét erősíti Tosun (2014), valamint Kersan-Skabic és Tijanic (2017) tanulmánya is, miszerint az egyes régiók gazdasági előfeltételei (munkaerőpiac, decentralizáció mértéke, intézményi és kormányzási keretrendszerek, infrastruktúra fejlettsége stb.) determinálják az adott régió sikerességét az uniós források felhasználása terén. Tosun ugyanakkor azt is kiemeli, hogy az újonnan csatlakozott tagállamok abszorpciós kapacitása magasabb, mint a régi tagállamok felhasználási képessége, amely fokozottan növeli a források hatékony és hatásos felhasználásának jelentőségét ezen országokban. Az elmúlt évek vizsgálati eredményei kapcsán fontos hangsúlyozni, a 2009-es gazdasági válsággal a globális és európai konjunktúraciklus felborult, a gazdasági visszaesés és az annak következményeként kialakult euróválság (szuverén adósságválság a déli periférián) pedig jelentősen megnehezítette a 2007 és 2013 közötti programozási időszak uniós transzfereinek hatékony felhasználását. Ennek oka egyrészt, hogy a fiskális problémákkal küzdő tagállamok számára problémát okozott a társfinanszírozás, vagyis az önrész biztosítása, ami számos beruházás elhalasztásához vagy elmaradásához vezetett. Másrészt az egyes országokban működő vállalatok is a túlélésért harcoltak, így nem maradt elegendő erőforrásuk az uniós többletforrások felhasználására. Mindezen körülmények következeképpen az elmúlt évtized kutatási eredményeit, a rövid és hosszú távú hatások vizsgálatának kimeneteleit is befolyásolták.

A disszertáció szempontjából fontos tárgyalni a **regionális szintű hatások** témakörét is. A kohéziós politika által rendelkezésre bocsátott források ugyanis elsődlegesen a régiók szintjén kell, hogy kifejtsék hatásaikat. Épp ezért kiemelendő a már korábban is többször taglalt kettőség: miközben a tagállamok közötti konvergencia megvalósul, a régiók közötti különbségek nem, hogy csökkentek, hanem épp növekedtek az elmúlt évtizedekben. A beavatkozások földrajza egyértelműen meghatározó eleme a fejlesztéspolitika sikerének, egy ország gazdaságfejlesztést célzó beavatkozásai például eltérő makroszintű eredményekhez vezethetnek attól függően, hogy azt agglomerációk fejlesztésére vagy a lemaradó területek támogatására fordítják (Varga, 2006). A jelenség a magyar régiók esetében is érzékelhető. Miközben Közép-Magyarország sikerrel zárkozott az uniós átlaghoz, a kevésbé fejlett régiók növekedési

üteme lényegesen lassabb volt, ebből kifolyólag a régiók közötti belső különbségek növekedtek. Ráadásul Magyarország hat (2021-től hét) kevésbé fejlett régiója közül három – Észak-Alföld, Észak-Magyarország, Dél-Dunántúl – jelenleg is Európa húsz legszegényebb régiója közé tartozik. Mindez felveti a fejlesztési források sikertelen felhasználásának lehetőségét.

Kutatási eredmények alapján az egy főre jutó GDP alakulása annál magasabb, minél jelentősebb a beruházási kedv, magasabb az ipar termelése, alacsonyabb a munkanélküliség és eredményesebbek a kutatás-fejlesztés ráfordításai. Emiatt a beruházások jelentősége igen magas, az elmaradottabb térségek felzárkóztatásához pedig a fejlesztési források intenzívebb és hatékonyabb biztosítására van szükség (Komarek, 2020). A régiók helyzetét meghatározza továbbá a munkaerő minősége, mivel a képzett munkaerő jelenléte a kvalifikált vállalatok betelepülésének ösztönzésével felgyorsítja a fejlődést. Az oktatásra és kutatásra fordított összegek mégis alacsonyabbak a kevésbé fejlett régiókban, amely miatt a leszakadás öngerjesztő folyamatá válik. Így a beruházások ösztönzésén túl az oktatásra és kutatásra fordított összegek fokozása is szükséges (Vajsz & Pummer, 2006).

A területi hatások kapcsán a kormányzat is számos tanulmány segítségével törekszik a szakpolitikai döntések alátámasztására. A Pannon Elemző Kft. (Balás et al., 2013) által az EU-s támogatások területi kohézióra gyakorolt hatásaival kapcsolatban készített elemzés célja a területi folyamatok alakulásának értékelése volt a csatlakozást követő első két tervezési időszakban, hat fő dimenzió mentén: európai felzárkózás, belső egyenlőtlenségek, harmonikus területi fejlődés, területi szinergiák, szubszidiaritás, területi kormányzás. A jelentés főbb megállapítása, hogy a területi kohézió értelmezése és alkalmazása a tervezés szintjén se nem konzisztens, se nem teljeskörű. A fejlesztések sok esetben nem álltak összhangban a helyi szereplők céljaival, a források hatékony felhasználását az erőforrások, kapacitások hiánya és a támogatási szabályok bonyolultsága is kedvezőtlenül befolyásolta. Pedig a fejletlenebb térségek esetében domináns fejlesztőknek az önkormányzatok bizonyultak, emiatt a helyi kapacitások minősége és mennyisége kulcsfontosságú lenne a hatások fokozása érdekében. Említésre érdemes megállapítás még, hogy a központi régióban megvalósuló fejlesztések pozitív tovagyűrűző hatásai kiemelkedően fontosak voltak a kevésbé fejlett – különösen a környező – térségek számára is.

A 2014 és 2020 közötti költségvetési időszak hatásainak elemzésére azok időbelisége miatt mindeddig korlátozottan nyílt lehetőség. Holott a fejlettebb régióknak minősülő Közép-Magyarország esetében Pest megye ambivalens helyzete éppen ebben az időszakban csúcsosodott ki, mivel a régió fejlettebb besorolása okán jelentősen kevesebb támogatásra lett jogosult az ország többi, kevésbé fejlett régiójához képest. A Nemzetgazdasági Minisztérium Területfejlesztési Tervezési Főosztályán emiatt már 2015-ben elkészült egy tanulmány, amely a régió kettéválásának lehetőségét és szükségszerűségét vizsgálta. A dokumentum kitért a fejlesztési források felhasználásának gyakorlatára, megállapítva, hogy Pest megye a kezdetektől szignifikánsan alacsonyabb arányban részesült a Közép-Magyarország régióknak juttatott támogatásokból Budapest kárára. A megye helyzete ciklusról ciklusra vált egyre nehezebbé és miközben fejlettségi szintje alapján a kevésbé fejlett területek közé tartozott, az egy főre jutó támogatások alapján kevesebb mint felét érték el a felhasznált források a kevésbé fejlett régiókhoz képest (NGM, 2015).

A disszertáció ágazati fókuszából fakadóan végül a **vállalatokra gyakorolt hatások** áttekintése következik. Az ennek vizsgálatára irányuló korai modellek elsősorban feltételezésekkel éltek a vállalkozásokra gyakorolt hatásokra vonatkozóan, de a 2010-es évektől kezdődően egyre több, mikroszintű adatokat használó tanulmány jelent meg a témában. A vizsgált források (Lewandowska et al., 2015; Olinski et al., 2016; Fattorini et al., 2018; Benkovskis et al., 2018; Bachtrögler és Hammer, 2018; Bachtrögler et al., 2019) gazdasági szereplők támogatásait elemezve arra jutott, a célzott kutatás-fejlesztési és technológia korszerűsítési (ERFA típusú) támogatások szignifikáns termelékenységi hatást okoznak, szemben az általános (ESZA típusú) támogatásokkal. Ezen hatások azonban jellemzően közép- és hosszú távon realizálódnak, vagy csupán kismértékben igazolhatók, míg a tőkeintenzivitásra gyakorolt hatások már rövid távon is érzékelhetők. Egyes kutatások megállapították, a vállalkozások csupán adódó lehetőségként tekintenek az uniós forrásra, beruházási hajlandóságukra azok nincsenek hatással. Más esetben viszont a kapott uniós forrás a támogatott vállalkozások üzleti modelljét is megváltoztatta.

Magyarországra vonatkozó, széleskörű vizsgálatokat mindeddig főként a növekedés, abszorpciós kapacitás és konvergencia témakörben végeztek. A Budapest Intézet (2013) 2007 és 2013 közötti gazdaságfejlesztési konstrukciók közvetlen

hatásait vizsgálta több mint 24.000 kedvezményezett vállalkozás és 15.000-nél nagyobb méretű kontrollcsoport adatai alapján. Eredményeik szerint a támogatások hatására a kedvezményezett cégek a kontrollcsoportéhoz képest szignifikánsan magasabb kapacitásokat (foglalkoztatás, tőkejavak) tudtak kiépíteni, az árbevételre gyakorolt hatás ugyanakkor részben volt csak szignifikáns. Banai et al. (2017) a közvetlen gazdaságfejlesztési célú támogatások mikrovállalkozásokra és a KKV-szektorra gyakorolt hatásait vizsgálta a 2007-2013 közötti időszakban. Következtetéseik szerint az uniós források szignifikáns pozitív hatást gyakoroltak a kedvezményezett cégek foglalkoztatottságára, árbevételére, bruttó hozzáadott értékére, valamint kisebb mértékben üzemi eredményükre is. A vállalkozások munkatermelékenységét azonban egyik vizsgált támogatási forma sem befolyásolta szignifikánsan. Mindezek mellett az egyes program- és beavatkozásspecifikus hatáselemzések eredményeire a 6.4.1. alfejezetben fogunk részletesen kitérni.

## 4. SZAKPOLITIKAI HÁTTÉR ÉS JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET

A disszertáció elméleti-szakpolitikai megalapozása kapcsán a szakirodalmi áttekintésen túl támaszkodni kell azon európai uniós és tagállami dokumentumokra, rendeletekre, jogszabályi rendelkezésekre is, amelyek a kohéziós politika működésének kereteit határozzák meg. A szakpolitika formálódása és létrejötte óta eltelt időben számos uniós és hazai stratégiai- és háttérdokumentum jött létre, amelyek elemzésével a kohéziós politika jellemzői bemutatathatók. Ezeket egészítik ki a szakpolitika cél- és eszközrendszerére hatást gyakorló uniós stratégiák, mint a Lisszaboni Stratégia, valamint az Európa 2020 stratégia, továbbá a kohéziós politika működésére vonatkozó kohéziós jelentések, kiadványok. A hazai fejlesztési dokumentumok közül kiemelendő a Nemzeti Fejlesztési Terv, az Új Magyarország Fejlesztési Terv, az Új Széchenyi Terv, valamint a Széchenyi 2020 program, az egyes tervezési ciklusok operatív programjai, illetve a hazai intézményrendszer által a programok lebonyolításával és nyomon követésével, az eredmények visszacsatolásával kapcsolatban készített elemzések, jelentések. A hazai dokumentumok elemzésére a következő fejezetekben térünk ki részletesen.

Bár az Európai Unió kohéziós politikájának gyökerei már a Római Szerződésből eredeztethetők, a területfejlesztés és a fejlesztéspolitika hosszú időn át tagállami hatáskörben maradó szakpolitikai terület maradt. Ennek okai részben az Alapító Hatok esetében kevésbé mérvadó belső regionális különbségek voltak, hiszen a régiók ez idő tájt, leszámítva Olaszország déli területeit relatíve homogén egységet alkottak. Másrészt a regionális politika közgazdaság-elméleti keretei, tudományos alapjai is ebben az időben formálódtak és messze nem képviselték még a közgazdaság- és regionális tudományok *mainstream* ágát. A hetvenes évektől kezdődően a szakterület fejlődésével, majd az újonnan csatlakozó tagállamok belépésével növekvő belső fejlettségi különbségek okán azonban egyre inkább nyilvánvalóbbá vált a kohéziós politika szükségessége és közösségi szinten történő kezelése iránti igény. Minderre Közép-Kelet-Európa kétezres években csatlakozó tagállamai még inkább ösztönző hatással bírtak. A mechanizmusok és eszközrendszer kidolgozása ezzel együtt is egy hosszú évtizedek óta tartó, folyamatosan alakuló fejlődési út, amelynek során a kohéziós politika korlátai is időről időre előtérbe kerülnek.

A regionális különbségek növekedésével egyidejűleg merült fel az összehasonlíthatóság és a különbségek mérési módszertanának megteremtésére irányuló igény, amelyet végül az Unió statisztikai hivatala, az Eurostat által létrehozott egységes területi szintű rendszer, a NUTS rendszer segítségével kezeltek. A területi besorolási nomenklátúra egyúttal az Unió kohéziós politikájának is alapja, hiszen a NUTS 2-es régiók fejlettségi szintje alapvetően befolyásolja a támogatási jogosultságot. Ennek legfőbb oka, hogy a kohéziós politika kialakulásának kezdetén a szakpolitika célja a régiók közötti gazdasági és szociális különbségek csökkentése volt. A nyolcvanas évek végén a Római Szerződés első átdolgozásaként létrejövő Egységes Európai Okmány is még csak a gazdasági és szociális különbségek csökkentésére tett utalást és a hatékony beavatkozás érdekében olyan területeken vezette be a közösségi hatásköröket, mint a szociálpolitika, a kutatás-fejlesztés és maga a kohéziós politika. Később a globalizálódó világban, a fokozott gazdasági versenyben a versenyképesség növelésének támogatására vonatkozó igény is egyre inkább előtérbe került. Így előbb a Lisszaboni szerződésben, majd az Európa 2020 stratégiában foglalt ambiciózus célok a versenyképességi szempontok irányába történő hangsúlyeltolódást eredményezték, amely újra és újra a szakpolitika cél- és eszközrendszerének újragondolására készítette a szakpolitikusokat, szakembereket.

A kohéziós politika reformjával kapcsolatban számos ígéretes, ám a gyakorlatban végül nem teljes mértékben adaptált tanulmány készült az elmúlt időkben, melyek közül néhányat kiemelten is vizsgálni szükséges a téma szakpolitikai kontextusának feltárása érdekében. Ezek egyike a Fabrizio Barca közgazdász vezetésével készült Barca-jelentés (Barca, 2009), amely átfogóan vizsgálta a kohéziós politika helyzetét és javaslatokkal élt a politika átalakításával kapcsolatban, hangsúlyosan regionális megközelítésben. A jelentés és annak eredményei a kohéziós politika regionális vetületeinek elemzése és problematikáinak azonosítása kapcsán jelenleg is relevánsak. Nem szabad ugyanakkor elvonatkoztatni a kohéziós politika gyakorlati oldalától sem. Ahogy a mechanizmusok és az eszköztár kialakulása is egy hosszú évtizedekig tartó folyamat eredménye, úgy a létrejövő vívmányok és beavatkozási logika reformja sem történhet meg egyik pillanatról a másikra. Különösen, mivel a tagállami érdekek is a meglévő struktúrák fennmaradásának irányába hatnak. Már az egyes tervezési ciklusok költségvetési sarokszámai körül is



éveken át tartó viták bontakoznak ki, mindez egy alapjaiban megreformált kohéziós politika kapcsán hatványozottan érvényesülne. Ezt támasztja alá a korábbi (2014-2020), valamint a jelenlegi, 2021-2027 közötti többéves pénzügyi keret körüli viták sorozata is, de a berlini képlet kapcsán tervezett változtatásokkal – a migráció és az üvegházhatású gáz kibocsátás, mint változók jelentőségének növekedésével – szemben is éles tagállami ellenállás mutatkozott, különösen azon országok esetében, ahol a változtatás az elérhető források mértékét csökkenti. De a fejezetben nem csak a kohéziós politika aktuális kihívásaival és szabályozási környezetével, hanem annak evolúciójával és fejlődéstörténetével is foglalkozunk. Mindez segít kontextusba helyezni a kutatási kérdéseket és hozzájárul ahhoz is, hogy megértsük a regionalitás és a regionális alapú forrásallokáció kialakulásának körülményeit és jelenlegi helyzetét.

#### 4.1. A REGIONÁLIS POLITIKA KIALAKULÁSA

Bár az európai integráció hajnalán az „Alapító Hatok” számára a nagymértékű területi különbségekben rejlő kihívások nem jelentettek kardinális problémát – az átlagos fejlettségi szinthez képest markáns lemaradás csak a dél-olasz térségek (*Mezzogiorno*) esetében volt megfigyelhető –, a Római Szerződés sok más vívmány mellett a regionális felzárkóztatásra vonatkozóan is tartalmazott utalásokat. A Szerződés preambuluma értelmében ugyanis a tagok *„népeik gazdaságait egyesítik, és azok harmonikus fejlődését előmozdítják, az egyes területek közötti különbségeket és a kedvezőtlenebb adottságú területek elmaradottságát csökkentik.”* (EEC, 1957, pp. 11.) A Szerződésben továbbá rendelkeztek az Európai Szociális Alap létrehozásáról is – mely a mai napig a közösségi fejlesztéspolitika egyik legfontosabb alapja – *„annak érdekében, hogy javítsák a munkavállalók elhelyezkedési lehetőségeit és hozzájáruljanak életszínvonaluk növeléséhez”* (EEC, 1957, pp. 102.) különböző képzési programokon való részvétel és foglalkoztatási támogatások biztosítása által. Nem utolsósorban létrejött a tagállami és vállalati beruházásokat egyaránt támogatni hivatott Európai Beruházási Bank is a *„kevésbé fejlett régiók fejlesztési projektjeinek támogatása”* (EEC, 1957, pp. 107.) érdekében. Annak kapcsán, hogy a regionalitás témaköre az alapító tagállamok számára nem minősült prioritásnak, Manzella és Mendez (2009) szerint három oka is azonosítható. Egyrészt maga a regionális politika,

mint szakpolitika ez idő tájt egy kialakulóban lévő, új diszciplína volt, mellyel kapcsolatban sem elméleti, sem gyakorlati tapasztalatok nem álltak kellő mértékben rendelkezésre. A téma ráadásul az újonnan létrejövő integráció és a tagok közötti hatásmegosztás szempontjából is szenzitív kérdéskörnek számított, ami óvatos megközelítésre készítette a feleket. Részben a fentiek okán így a szakpolitikusokat és politikai vezetőket konzervatív gondolkodásmód jellemezte, akik a regionális különbségek csökkenését a belső kereskedelem élénkítésétől remélték, miközben a regionális politikát tagállami hatáskörben kezelendő témának tekintették. Mindemellett, mivel a második világháborút követően az állami és piaci szereplőket általános tökehiány jellemezte, így a stimulusokat nem közösségi szinten, hanem a bankszektorból – így a beruházási bankok és a Világbank mellett a Római Szerződéssel létrejövő, de lényegében a tagállamok irányítása alatt álló Európai Beruházási Banktól – várták.

Az 1960-as években a regionalitás erősödő jelentőségének érdemi momentuma a regionális politika Bizottságon belüli dedikált főigazgatóságának (DG REGIO) 1968-os létrehozása volt. Eddigre már a funkcionáriusok is belátták, hogy a regionális politika túlságosan elnagyolt és elhanyagolt szakpolitika az integráción belül. Jean Rey, az Európai Bizottság elnöke is azon a véleményen volt, hogy új lendületet kell adni a közösségi szintű regionális politikának, mindezt a tagállami kormányokkal szoros együttműködésben, mely elengedhetetlen a siker érdekében. (Rey, 1968) A szakpolitika létrejöttének hajnalán tehát nem volt kérdés, hogy legfeljebb megosztott hatáskörben kerülhet sor a közösségi kezdeményezések létrehozására. A regionális politika „*Közösség megerősítésében játszott kiemelt szerepéről*” (COU, 1972, pp. 2.) a tagállamok vezetői az 1972-es Párizsi csúcstalálkozón folytattak érdemi egyeztetéseket. Az állam- és kormányfők megállapodtak abban, hogy „*a Közösségen belüli strukturális és regionális egyenlőtlenségek kezelését kiemelt prioritásként kezelik*” és „*a Közösség szintjén találnak megoldást a regionális problémákra*” (COU, 1972, pp. 4-5.). Ezzel kapcsolatban konszenzus mutatkozott a tekintetben is, hogy a regionális kihívások kapcsán átfogó jelentést kell készíteni a későbbi intézkedések és mechanizmusok megalapozása érdekében. 1973-ban George Thomson brit biztos elkészítette a „*Thomson-jelentésként*” (COM, 1973) ismertté vált munkaanyagot, amelyben a regionális politika közösségi szintre emelésének minden korábbinál

nagyobb jelentőséget tulajdonított. A jelentés a régiók közötti különbségek és a legkevésbé fejlettek elmaradottságának csökkentését nem csak gazdasági és pénzügyi szempontokból, hanem „*humánus és morális kötelezettségekből*” (COM, 1973, pp. 4.) fakadónak, a tartósan fennmaradó integráció elengedhetetlen feltételének minősítette. A jelentés emellett rámutatott, bár a tartós növekedést a közösség szintjén addigra már sikerült elérni, ez az egyes régiókat egyáltalán nem érintette egyenletesen.

A szakpolitikával kapcsolatos törekvéseket erősítette, hogy a regionális különbségek kezelésének jelentősége Írország 1973-as csatlakozásával tovább fokozódott. A ma már Európa egyik legfejlettebb tagállamává váló szigetországban a belépéskor az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számított bruttó hazai termék ugyanis a közösségi átlag kétharmadát sem érte el. (Berend, 2006, pp. 298.) De a kohéziós politika evolúciójában az Egyesült Királyság Közösséghez való csatlakozása is szerepet játszott. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) 1975-ös létrehozására ugyanis elsősorban London erőteljes és sikeres érdekérvényesítésének eredményeképp került sor, mivel a britek e forrástól remélték a közösségi költségvetés számukra kedvezőtlen adottságainak kompenzálását. Ezek közé tartozott egyrészt az ország gazdaság- és térszerkezetből fakadó alacsony részesedése a közös agrárpolitika (KAP) támogatásaiból, valamint az ezzel összefüggő, külső, harmadik felek felé meglévő kereskedelmi kitettséggel (import) együtt járó, megnövekedő vámterhek. (Manzella & Mendez, 2009) Az ERFA mindazonáltal a közös költségvetés mindössze 4%-át kitevő forrással kezdte meg működését az első hároméves ciklusban, 1977-ig az alábbi témák mentén biztosítva 50%-os intenzitású támogatást a tagállamoknak:

- kisvállalkozások támogatása legalább tíz munkahely teremtése érdekében;
- munkahelyteremtéséhez kapcsolódó infrastruktúrafejlesztések támogatása;
- hegyvidéki területek infrastrukturális beruházásainak támogatása. (COU, 1975)

A hetvenes évek tehát előrevetíthették a formálódó regionális szakpolitika főbb beavatkozási területeit és az évtizedben sor került az eszköz- és intézményrendszer alapjainak lefektetésére is. Erre azért is került sor, mert az integráció horizontális és vertikális mélyülésével, valamint belső átalakulásaival járó nehézségek mellett a

hetvenes évek gazdasági válságának kezelése is komoly kihívás elé állította a társadalmi feszültségekkel, valamint hanyatló iparral és területekkel terhelt Európát. A kihívásokra adott válasz, avagy az integráció történetében oly sokszor tetten érhető előremenekülés, a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozásával kapcsolatos egységes konszenzus kialakulása így végül egyben a közös kohéziós politika létrehozásának szükségszerűségét is alátámasztotta. (Manzella & Mendez, 2009) A pénzügyi integráció és a régiók fejlettsége közötti összefüggésekre egyébiránt már a luxemburgi miniszterelnök, Pierre Werner által 1970-ben közzétett Werner-terv is rávilágított, kimondva, hogy *„egy gazdasági és pénzügyi unióban a strukturális és regionális politikák nem lehetnek kizárólag tagállami hatáskörben.”* (Werner, 1970, pp. 11.) Hasonló megállapításokra jutott Leonard Clemence Tindemans egykori belga miniszterelnök is az 1975 végén közzétett, Európai Tanács felkérésére készített, elsődlegesen az Európai Unió értelmezését célzó jelentésében. Sok más meghatározó eleme mellett a *„Tindemans-jelentés”* (Tindemans, 1975) új, közös politikák megalkotására is javaslatot tett, kitérve a regionális politika szükségszerűségére is. A regionális politika elsődleges feladata eszerint a piac azon folyamatainak ellensúlyozása, melyek a tőkét és a munkavégzést a fejlettebb régiókban koncentrálják. Vagyis a szakpolitika vívmányainak az erőforrások fejlettebb térségekből kevésbé fejlettebbekbe való átirányításában kell szerepet vállalniuk. A kellő hatásosság érdekében a forrásokat mindehhez a Közösség költségvetésének terhére szükséges biztosítani, részben közvetlen támogatások, részben egyéb szakpolitikák közvetett hatásai által. A jelentés alapján *„a regionális politikának a Közösség gazdaságilag leginkább elmaradott térségeire kell koncentrálnia”* (Tindemans, 1975, pp. 21.), a tagállamok számára pedig nemzeti kvóták nélkül, objektív szempontrendszer szerint szükséges a forrásokat allokálni.

Minden adottság és ambíció abba az irányba mutatott tehát, hogy a közösségi szintű regionális politika megalkotása lételeme az integráció jelenének és jövőjének. De az évtized közepétől a Gazdasági és Monetáris Unió iránti elköteleződés mellett az újonnan érkező tagállamok is katalizálták a folyamatokat és nem csupán a csatlakozásuk eredményeként megnövekedő belső regionális különbségek miatt. Az Egyesült Királyság és Írország ugyanis eddigre már gazdag tapasztalatokkal rendelkezett a regionális felzárkóztatási kezdeményezések, programok és szabályozás

terén, hiszen a második világháborút követően mindkét ország aktív állami szintű regionális politikát folytatott. (Howarth, 1984) A belépésükkel „beáramló” tudás így még inkább felgyorsíthatta a közösségi szintű politikaalkotást. Mindez összefüggött azzal, hogy a regionális politika indulásának kezdeti szakaszában a regionális különbségek csökkentésére irányuló közösségi beavatkozásokkal kapcsolatos érdemi döntéshozatal még a tagállamok hatáskörében maradt. A nyolcvanas évek elejére azonban már markáns jelei mutatkoztak annak, hogy központi, közösségi szintű kontroll nélkül az egyes országokban eltérő sebességgel és hatékonysággal tudják csak végrehajtani a regionális fejlesztéseket. A jelenség tovább erősítette a közösségi szintű, erős regionális politika, valamint a párhuzamos hatáskörök szinergiáinak megteremtésével a megosztott hatásköri mechanizmus irányába történő elmozdulás szükségességét. (Manzella & Mendez, 2009)

#### **4.2. A KOHÉZIÓS POLITIKA INTÉZMÉNYESÜLÉSE**

Bár a kohéziós politika megszületése több szakaszban zajlott le, az intézményesült kohéziós politika alapjainak létrejötte a nyolcvanas évekre datálható. A szakpolitika szabályozási és eszközrendszerét a meglévő alapok, keretek és folyamatok strukturálásával egyrészt az 1987-ben hatályba lépő Egységes Európai Okmány teremtette meg a „*gazdasági és társadalmi kohézió erősítése*” (COM, 1987, pp. 2.) érdekében. Másrészt a „*Delors I. csomag*” konkrét finanszírozási és szabályozási kereteket is biztosított a szakpolitika végrehajtásához, valamint létrehozta a Többéves Pénzügyi Keret fogalmát, amely a mai napig a tagállami és költségvetési programozás alapegységének minősül. Az európai integráció történetére visszatekintve Jacques Delors kétségtelenül egyike volt a legnagyobb hatású bizottsági elnököknek, nem csupán a pénzügyi unió és az eurozóna alapjainak megteremtése, hanem a kohéziós politika fejlődésére gyakorolt hatása miatt is. A kormányközi fejlesztéspolitikai beavatkozások közösségi szintre történő emelésével ugyanis az általa vezetett Bizottság egyértelmű célja a szakpolitika teljeskörű reformja volt. Mindez már a Bizottság 1985-ös megalakulását követő első programtervben is tetten érhető volt. A dokumentumban különálló fejezetet szenteltek a jövőbe mutató kezdeményezéseknek, új szakpolitikai törekvéseknek, amelyek között a kevésbé fejlett

régiók fejlesztésére való törekvést is kiemelten kezelték. Tekintettel, hogy a megelőző tizenöt évben a közösségen belüli regionális különbségek egyre növekedtek, a Bizottság három fő irányt jelölt ki a regionális politika számára:

- a nehézségekkel küzdő ipari régiók struktúraváltásának és fejlesztési projektjeinek támogatása;
- a dél-európai, mezőgazdasági berendezkedésű régiók strukturális kihívásainak kezelése;
- a déli bővítéssel csatlakozó, kevésbé fejlett régiók társadalmi-gazdasági felzárkóztatása az észak-dél közötti gazdasági és politikai feszültségek kiküszöbölése érdekében. (Delors, 1985)

A célok eléréséhez a Bizottság kinyilvánította szándékát, hogy a fejlesztési források felhasználásának során a klasszikus értelemben vett újraelosztási funkció helyett integrált megközelítést alkalmazva ösztönözzék a helyi potenciálok kiaknázását, az újonnan csatlakozók belső piacra lépését, valamint a foglalkoztatás és a jövedelmi szintek növelését. Mindezek figyelembevételével a regionális politika terén az alábbi négy legfőbb teendőt nevezték meg:

- hozzájárulás a Közösség egyes szakpolitikáinak regionális dimenziójában rejlő potenciális regionális hatások kiaknázásához;
- a tagállami és közösségi szintű beavatkozások közötti koordináció javítása, a beavatkozások összehangolása;
- a kevésbé fejlett régiók felzárkóztatására a lehető legszélesebb körű támogatási eszközrendszer alkalmazása;
- a finanszírozás hatékonyságának és hatásosságának növelése az egyes eszközök közötti koordináció növelésével és az értékelés, nyomon követés fejlesztésével. (Delors, 1985, pp. 40.)

A programterv az ERFA forrásfelhasználással kapcsolatban is újszerű vállalásokat tartalmazott. Az új apparátus egyértelmű célként fogalmazta meg a tagállamokkal való párbeszéd erősítését, a nemzeti regionális politikák közösségi célokkal való összehangolását, a koordináció hatékonyságának növelését, nem

utolsósorban a kevésbé fejlett régiók forrásokhoz való hozzáféréseinek lehetővé tételét célzott beavatkozási programokkal és a régiók számára nyújtott szakmai és koordinációs segítséggel. (Delors, 1985) Az újonnan megalakult Bizottság tehát egyértelmű jelét adta, hogy a regionális különbségek kezelését és a regionális politika közösségi szintre emelését prioritásként fogja kezelni. A törekvések persze szükségyszerűek is voltak, lévén, a déli bővítéssel csatlakozó új tagállamok gazdasági felzárkóztatása komoly kihívás elé állította a Közösséget. Különösen Spanyolország és Portugália belépése hívta fel a figyelmet arra, hogy az új tagokat nem elég pusztán forrásokkal támogatni, szervezeti és személyi kapacitások és kompetenciák fejlesztése is szükséges ahhoz, hogy valóban el tudjanak indulni a felzárkózás útján és hatékonyan, hatásosan tudják használni a rendelkezésre álló forrásokat. (Manzella & Mendez, 2009)

Az ambíciókat táplálta a Római Szerződés első felülvizsgálataként 1986-ban elfogadott Egységes Európai Okmány is, mely mind fogalmi keretében, mind eszközrendszerében új impulzusokat adott a szakpolitikának. Az alapidokumentum teljes, V. címe a gazdasági és társadalmi kohézió témája köré épült fel, egyrészt a „*közösség harmonikus fejlődésének*” (COM, 1987) elősegítése, másrészt a régiók között meglévő különbségek és a hátrányos helyzetű régiók elmaradásának csökkentése érdekében. A tagállamok a célok kapcsán kötelezettséget vállaltak gazdaságpolitikájuk koordinált végrehajtására, a Közösség pedig kötelezettséget vállalt a strukturális alapok és egyéb finanszírozási eszközök, mechanizmusok (pl. Európai Beruházási Bank) meghatározott célok elérése érdekében történő felhasználására. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap céljaként kifejezetten a regionális egyenlőtlenségek kezelését, a lemaradó régiók fejlődésének és a hanyatló ipari régiók átalakulásának támogatását határozták meg, egyúttal a strukturális alapok szerkezetének, működésének és szabályozásának teljes felülvizsgálatát vetítették elő. (COM, 1987)

Az Egységes Európai Okmány 1987-es hatályba lépéséhez kapcsolódóan a Delors vezette Bizottság 1987-es programterve (Delors, 1987) további lényeges újdonságokat tartalmazott a regionális politika vonatkozásában, elsődlegesen annak megerősítése érdekében. A dokumentum a gazdasági és társadalmi kohézió elérése

kapcsán, legfőbb célkitűzésnek a kevésbé fejlett régiók felzárkóztatását tekintve öt célterületet azonosított:

- strukturális hiányosságokkal küzdő régiók növekedésének és adaptációjának támogatása;
- hanyatló ipari régiók megújulásának támogatása;
- az Európa egészét, valamennyi korosztályt sújtó hosszú távú munkanélküliség elleni küzdelem;
- fiatalok munkaerőpiaci integrációjának, munkaerőpiacra lépésének támogatása;
- mezőgazdaság termelési szerkezetváltásának felgyorsítása és a vidéki térségek fejlődésének ösztönzése, a közös agrárpolitika reformjához igazodva. (Delors, 1987, pp. 13-14.)

A Bizottság tehát a fenti prioritások mentén látta biztosíthatónak a források – támogatások és hitelek – optimális allokációját és hatékony felhasználását. Mindehhez az alapok költségvetésének jelentős növelését is szorgalmazta, annak reálértéken történő megduplázásával. A programterv először emelte be a forrásallokáció szempontrendszerébe a differenciált megközelítést is, hiszen egyidejűleg javasolta alkalmazni a regionális alapú allokációt, valamint a tagállami szintű finanszírozást is. Konkrétabban, az első két célkitűzés esetében a régiók fejlettségi szintjéhez kapcsolódóan szorgalmazta a jogosultsági kritériumok meghatározását, a másik három célkitűzéshez rendelt forrásokat azonban a Közösség egészének tette volna elérhetővé. (Delors, 1987) A cél- és keretrendszer optimalizálását követően a Bizottság a forrásfelhasználás és programozás szempontjából is forradalmi lépésre szánta el magát. 1988-ban jött létre ugyanis a „*Delors I. csomag*”, amely megalapozta a többéves pénzügyi keretek mentén történő tervezés, valamint a költségvetési prioritások meghatározásának gyakorlatát. Az első – akkor még ötéves – pénzügyi ciklus ambiciózus célokkal indult el, melyek között kiemelt jelentőséget tulajdonítottak a kohéziós politika terén tett közösségi intézkedések megerősítésének. A téma prioritásként történő kezelése mellett ráadásul jelentős pénzügyi forrásokat is allokáltak a tagállamok, a fejlesztési alapok – ESZA, ERFA, EMOGA – költségvetésének megduplázásával a közösségi költségvetés mintegy



negyede a kohéziós politika céljainak elérését volt hivatott szolgálni. De a megnövekedett forrás megnövekedett felelősséggel is járt, így az allokáció és felhasználás gyakorlatának módosítása is időszerű lett, ami a források kezelésének reformját eredményezte. (COM, 1987) A reformot megelőzően a fejlesztési források felhasználása alapvetően tagállami hatáskörben és projektalapon szerveződött. Ebből kifolyólag az egyes tagállamok előrehaladása, eredményei eltérően alakultak, ami a felzárkóztatás közösségi szintű hatásosságát hátráltató tényezőnek bizonyult. Így a reformintézkedések elsősorban a nagyobb közösségi autonómiára, a tervezés és végrehajtás szabályozási kereteinek optimalizálására irányultak. A csomag ezen felült olyan alapelveket is lefektetett, amelyek a mai napig meghatározzák a kohéziós források felhasználását. Ezek közé tartozik a koncentráció, a programozás, az *addicionalitás* és a partnerség fogalma.

A *koncentráció* fogalma több dimenzióban értelmezhető. Ezek egyike a beavatkozási területek koncentrációja, amelynek értelmében a források minden esetben az Unió prioritásaihoz igazodva kerülnek felhasználásra. De a koncentráció esetében a területi kontextus is értelmezhető, hiszen az alapelv kimondja, hogy a forrásokat legnagyobb arányban a legszegényebb régiók és országok részére kell hozzáférhetővé tenni. Nem utolsósorban a koncentráció a programozás fogalmi keretéhez szorosan kapcsolódva a kiadások szempontjából is értelmezhető, hiszen a források felhasználására a tagállamok számára meghatározott időkeret áll rendelkezésre. A koncentrációhoz hasonlóan a *programozás* alapelve is azt a célt hivatott szolgálni, hogy a kohéziós források felhasználásával ne elszigetelt, egyéni projektek, hanem az uniós célkitűzésekkel és az ágazati vagy területi szükségletekkel összhangban levő, többéves időszakra szóló, előre megtervezett nemzeti fejlesztési programok támogatására kerüljön sor. A tagállamok tehát ettől kezdve az egyes költségvetési ciklusok kezdetekor a Bizottság által jóváhagyott fejlesztési programok alapján hívhatták le a rendelkezésre álló forrásokat. A források vonatkozásában azonban nem elegendő azok koncentráltsága és programozottsága. Az *addicionalitás* alapelv értelmében ugyanis ezen forrásokból valóban újdonságtartalommal bíró fejlesztéseket szükséges végrehajtani, ezáltal hozzáadott értéket kell teremteni. Vagyis a források nem a tagállamok strukturális célú kiadásait váltják ki, az ahhoz szükséges pénzügyi erőforrásokat az államoknak a kohéziós forrásoktól függetlenül,

saját maguknak kell előteremteniük és biztosítaniuk. Végül a negyedik alapelveként a *partnerség* került meghatározásra. Tekintettel, hogy a Bizottság hosszú ideje az alulról szerveződő kezdeményezések felkarolása mellett tette le voksát, a partnerség elve is azt a célt volt hivatott szolgálni, hogy a tervezésért felelős kormányok és állami szervek törekedjenek mindazon helyi és térségi érintettek bevonására a tervezés, végrehajtás és nyomon követés során, akiket az adott program vagy beavatkozás érint. Az érintettek körébe sorolhatók a közigazgatás szereplői, a köztisztviselők, állami intézmények, munkaadók és civil szervezetek. A partnerek széles körének bevonása hozzájárul egyrészt a kontrollmechanizmusok erősítéséhez, másrészt a helyi és regionális szükségletek, valamint igények becsatornázásához a programozási ciklus teljes életszakaszában, vagyis a tervezéstől kezdve a koordináción és végrehajtáson át a nyomon követésig és értékelésig.

A szerteágazó reformintézkedések a forrásallokáció kérdéskörét azonban továbbra sem érintették, annak alapja a régiók fejlettségi szintje maradt, miközben egyes célkitűzésekhez – például a munkanélküliség elleni küzdelemhez vagy a foglalkoztatás javításához – rendelt források a területi egységektől függetlenül, tagállami hatáskörben kerültek felhasználásra. Ezzel együtt a regionális, avagy immár kohéziós politika reformja minden korábbinál nagyobb lehetőséget adott a szakpolitika közösségi szintű elmélyítéséhez, megteremtve a döntéshozatal közösségi, nemzeti és regionális szinteken történő megosztásának lehetőségét, megalapozva ezáltal a többszintű kormányzás koncepciójának hosszú időn át fennmaradó ideáját. Eközben az első pénzügyi időszak eredményei is impresszívnek bizonyultak. A felhasznált források végül a közösségi költségvetés 25%-át tették ki, legfőbb eredményként pedig megemlíthető, hogy a fejlődésben lemaradt régiók 3 százalékponttal csökkentették lemaradásukat az egy főre jutó GDP közösségi átlagához képest. Emellett az alapokból származó források segítségével a *PIGS országokban* (Portugália, Írország, Görögország, Spanyolország) összesen 600.000 új munkahely létesült, szerte Európában pedig közel egymillió személy részesült támogatott képzésben és közel félmillió vállalkozás kapott direkt támogatásokat. (COM, 2008) Az évtized ugyanakkor nem csak a kohéziós politika tagok számára nyújtott előnyeiről és vívmányairól szólt. A Közösség felismerte a rendszerváltás hajnalán lévő közép-kelet-európai országok támogatásában rejlő felelősséget, egyúttal

lehetőséget is. Az újonnan megalakuló államok pedig hasonlóképp keresték az európai integrációhoz való minél gyorsabb és szorosabb kapcsolódási lehetőségeket. Mindez azonban nem csak politikai szempontból jelentett hatalmas kihívást az integráció számára, de egyúttal a kohéziós politika jövőjét és evolúcióját is determinálta, kijelölve számára azt az utat, amelynek mentén mára az Unió legfontosabb szakpolitikájává fejlődhetett.

Az integrációs folyamatok gyorsulásának eredményeként ezzel egy időben, 1992-ben a Maastrichti Szerződés létrehozta az Európai Uniót, ami az integráció egészén túl a kohéziós politika szempontjából is további újításokat eredményezett. Az Európai Unióról szóló szerződés ugyanis deklarálta, hogy az egységes piac és a gazdasági és monetáris unió mellett a tagállamok közös célkitűzései között kerül nevesítésre a „*gazdasági és társadalmi kohézió elérése*”. (EU, 1992) A célok elérésére felhasználható források mértéke így a korábbiakhoz képest még tovább növekedett. A tagállamok létrehozták a Kohéziós Alapot is, amely a legkevésbé fejlett országokat volt hivatott támogatni közlekedési, energetikai és környezetvédelmi nagyléptékű beruházások végrehajtásában, a régiók fejlettségi szintjével szemben a tagállamok egészének fejlettségi szintje (egy lakosra jutó bruttó nemzeti jövedelme) függvényében. Emellett a prioritások újragondolását a korábbi bővítési körökhöz hasonlóan a kilencvenes években is az újonnan csatlakozó tagállamok speciális helyzete tett szükségsszerűvé. (Manzella & Mendez, 2009) Svédország és Finnország csatlakozásával ugyanis korábban nem tapasztalt kihívásokkal küzdő régiók is az Unió részévé váltak. Ezek a régiók a két ország északi, gyéren lakott térségei voltak, melyek célzott, specifikus támogatása érdekében külön célkitűzés került meghatározásra. A Kohéziós Alap mellett továbbá új finanszírozási eszköz, a halászati ágazat fejlesztését szolgáló Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz létrehozására is sor került.

Ahogy a kohéziós politika egyre markánsabb méreteket kezdett ölteni a közösségen belül, úgy irányult egyre nagyobb figyelem a forrásfelhasználás hatékonyságának és hatásosságának kérdéskörére, ami egyrészt a szakpolitikai döntések előkészítéséhez, másrészt a szakpolitikai tudás bővítéséhez történő hozzájárulással is magyarázható. Ennek jegyében a reform keretében sor került a monitoring és az értékelési tevékenység strukturált megközelítésének bevezetésére is. Megjelentek az előzetes és utólagos program- és beavatkozás értékelések, ami később

a kilencvenes évek során kiegészült a félidei és folyamatba épített monitoring módszertanával. A monitoring jelentősége nem csak program, de projekt szinten is erősödött, hiszen a beavatkozások számának növekedésével szükségszerűen nyomon kellett követni, hogy egy beruházásra elköltött forrás a jogszabályi és pénzügyi előírásoknak megfelelően, szabályosan került-e felhasználásra (szabályosság), illetve, hogy a felhasznált forrással sikerült-e a kívánt beruházási célt elérni (eredményesség), nem utolsósorban a gazdasági-társadalmi szükségletekre reagálni (hasznosság). (Heil & Nagy, 2013) A programok transzparens nyomon követése érdekében a Maastrichti Szerződés így egyúttal arra is kötelezte a Bizottságot, hogy háromévente úgynevezett Kohéziós Jelentésben számoljon be a gazdasági és társadalmi kohézió uniós szintű előrehaladásáról. (EU, 1992, pp. 53-54.) Az első jelentés ennek megfelelően 1996-ban, az aktuális költségvetési ciklus félidejében készült el.

A kilencvenes évekre tehát a kohéziós politika egy kellően meghatározó közösségi szintű szakpolitika lett, amelynek eredményeként a következő költségvetési időszakokban a reformok és megújulások egyre intenzívebbé és átfogóbbá váltak. A kétezres évekhez közeledve mindennek az Unió korábban sosem látott mértékű bővítése, a közép-kelet-európai tagállamok várható csatlakozása is aktualitását adta. Az 1999-es berlini reformig mindazonáltal csupán öt ország – Csehország, Észtország, Lengyelország, Magyarország és Szlovénia – belépése tűnt biztosnak, ehhez képest 2004. május 1-én végül tíz új tagállammal bővült az integráció, köztük nyolc posztoszocialista, számos strukturális és szektorális kihívással küzdő, döntően fejletlen régiókból álló közép-kelet-európai orszaggal. A kohéziós politika evolúciójának következő fontos állomásai tehát az 1999-es reformintézkedések voltak, amelyek segítségével Európa vezetőinek az integráció előtt álló több kihívásra is válaszokat kellett találniuk. Így, bár a 2000 és 2006 közötti költségvetési időszakban a kohéziós források volumene érdemben nem nőtt az előző időszakhoz képest, a cél- és eszközrendszer ismét áttervezésre került. Ennek részeként az 1999-es berlini csúcson a Tanács az *Agenda 2000* javaslatcsomag elfogadásáról határozott, melynek elsődleges jelentősége a kohéziós politika finanszírozási oldalának megszilárdítása volt a közös agrárpolitika és kohéziós politika forrásainak meghatározásával. (COM,1997) Ezen túlmenően azonban növelték a forrásfelhasználás koncentráltságát is – a célkitűzések számának hétről háromra csökkentésével és a jogosultsági területek

szűkítésével – és megtették a szükséges lépéseket a közösségi kezdeményezések egyszerűsítésének irányába – a programok számát tizenháromról négyre csökkentve. A koncentrált célkitűzésekkel az eltérő adottságokkal és fejlettségi szintekkel rendelkező régiókat célozták, köztük:

- a fejlődésben elmaradott régiókat (1. célkitűzés),
- a gazdaságilag és szociálisan átalakuló térségeket (2. célkitűzés),
- valamint a képzési és munkahely-teremtési rendszerek támogatásával a fejlettebb területeket (3. célkitűzés).

A berlini reform keretében került sor továbbá a forrásallokáció alapját képező, úgynevezett *berlini-képlet* kidolgozására és jóváhagyására is, amely apróbb módosításokkal mind a mai napig döntően a régiók fejlettségi szintje és munkanélkülisége alapján határozza meg a rendelkezésre álló források elosztását. A képlet részletes bemutatására a 4.5. alfejezetben kerül sor.

#### **4.3. A KIBŐVÜLŐ UNIÓ KOHÉZIÓS POLITIKÁJA**

A kétezres évek legfontosabb eseménye az Unió számára a hosszas előkészületek után 2004-ben megvalósuló keleti bővítés volt, amely azonban korábban nem látott mértékben növelte meg a belső regionális különbségek problémakörét. Míg a bővülés idején az EU15-ök legelmaradottabb régióinak – köztük Portugália legtöbb régiója, Görögország belső, szárazföldi régiói, az olasz *Mezzogiorno*, a spanyol *Extremadura* és a tengeren túli területek – fejlettségi szintje is legalább az uniós átlag felét érte el, a csatlakozást követően a belső különbségek mértéke megsokszorozódott. Az új tagállamok esetében az uniós átlagot megközelítő vagy meghaladó fejlettségi szintet lényegében csak azok a régiók érték el, amelyek az országok fővárosait foglalták magukba. Ez nem jelentett mást, mint hogy a kohéziós politika legfőbb kedvezményezettjévé a közép-kelet-európai térség vált, az EU15-ök pedig a felzárkóztatás donor országai lettek. A belső regionális különbségek problémaköre azonban nem csupán az újonnan csatlakozó tagállamok érkezésével került előtérbe. A negyedik kohéziós jelentés ugyanis rávilágított, hogy 2004-ig több helyen – Németország, Franciaország, Görögország, Spanyolország, Olaszország,

Belgium, Finnország esetében kisebb, az Egyesült Királyság, Svédország és Hollandia esetében nagyobb mértékben – is divergencia, vagyis a régiók közötti különbségek növekedése volt megfigyelhető. Ennek oka, hogy ezen országok döntő többségében – kivéve Németországban – a főváros és térsége vált a fejlődés motorjává, a gazdasági tevékenység a régiókban koncentrálódott, melynek köszönhetően azok fejlődése sokkal intenzívebb volt a többi régióhoz képest. 2004-re ennek eredményeképp a fővárosi régiók már az Unió bruttó hazai össztermékének harmadát termelték meg, átvéve ezzel a legtöbb helyen a növekedési pólusok szerepét és rávilágítva egyúttal a fővárost magában foglaló régiók speciális helyzetére is. (COM, 2007)

A fokozódó regionális különbségeken túl a kétezres években a növekedési és munkahelyteremtési agenda kezdeti elégtelen végrehajtása is cselekvésre készítette az Unió vezetőit. A *Lisszaboni stratégiaként* ismert programot a tagállamok 2000-ben fogadták el, nem kisebb ambícióktól fűtve, mint hogy Európa 2010-re a világ legversenyképesebb gazdaságává váljon. Ennek jegyében a globálisan sikeres Európa alapjaként a tudásalapú gazdaságra és társadalomra tekintettek. A cél elérése érdekében az erőfeszítéseket olyan területeken kívánták összpontosítani, mint a versenyképesség, kutatás-fejlesztés, foglalkoztatás, társadalmi kohézió és fenntarthatóság, ezen kérdésekben ugyanakkor a hatáskörök döntően a tagállamokhoz voltak rendelve. Részben ennek is volt betudható, hogy a kezdeti időkben a program végrehajtása csak mérsékelt eredményekhez vezetett, hiszen a tagállamok eltérő módon, mértékben és hatékonysággal tudták az átfogó reformfolyamatokba ágyazott program vívmányait adaptálni és saját javukra fordítani. (Zgajevski & Hajjar, 2005)

A program ennek megfelelően fokozatosan formálódott, míg végül 2005-ben a Wim Kok vezette munkacsoport által a foglalkoztatási kihívások elégtelen kezelésének okai kapcsán korábban elkészített „Kok-jelentés” (Kok, 2003), valamint a finanszírozás átfogó reformját – többek között a regionális forráselosztási mechanizmusokat meghaladó új alapok létrehozását – ösztönző „Sapir-jelentés” (Sapir et al., 2004) hatására annak érdemi átalakítására is sor került. Így a stratégia ezt követően már csak két prioritásra, a növekedésre és a foglalkoztatásra fókuszált. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a következő ciklus költségvetési és szakpolitikai prioritásaira is figyelmet kellett szentelni, melynek keretében az új tagokkal kibővült Unió a kohéziós politika közel húsz éves történetének legnagyobb léptékű megújítását hajtotta végre.

A 2006-os költségvetési megállapodás és a szabályozási csomag elfogadása alapján a politika kétségkívül szintet lépett. A korábbinál lényegesen nagyobb források felett diszponálva a kohéziós politika eszközrendszerének célkeresztjébe a *Lisszaboni stratégia* két fókuszterülete, a növekedés támogatása és a foglalkoztatás bővítése került. A beavatkozások sikere érdekében az Unió úgynevezett közösségi stratégiai iránymutatások segítségével törekedett a koordinált és felügyelt tagállami végrehajtás ösztönzésére, amely a korábbihoz hasonlóan már a tervezés időszakában szoros együttműködésre készítette a feleket. Emellett a kohéziós politika célkitűzései ismét finomhangolásra kerültek. Bár az 1. célkitűzés („konvergencia”) keretében a források döntő mértékben – mintegy 80%-ban – továbbra is a kevésbé fejlett régiókat – ahol az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számított GDP az EU átlaghoz viszonyítva nem érte el a 75%-ot – célozták, a 2. és 3. célkitűzés valamennyi, nem konvergencia régió számára támogatást biztosított a növekedés („regionális versenyképesség”) és munkahelyteremtés („foglalkoztatás és területi együttműködések”) elősegítéséhez. (EU, 2006)

A Lisszaboni stratégia kudarcként megélt végrehajtását követően a tagállamok egy újabb nagyívű fejlesztési program, az *Európa 2020 stratégia* célrendszerét határozták meg a kohéziós politika forrásfelhasználásának vezérfonalaként. Bár a célok elérésére szánt források mértéke a 2014-ben kezdődő költségvetési időszakban ezúttal csak kismértékben növekedett, így is a kohéziós politika vált az uniós költségvetés legmarkánsabb területévé. A ciklusban a korábbi decentralizációs és hatáskör-delegáló törekvések ugyanakkor visszajára fordultak, az Unió ezúttal egy sokkal koncentráltabb és tematizáltabb tervezést és forráskihelyezést várt el a tagállamoktól. A kohéziós politika forrásainak felhasználása során így az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó uniós stratégiához való hozzájáruláson túl figyelmet kellett fordítani arra is, a finanszírozott beruházások a Bizottság által nevesített tizenegy tematikus célkitűzéshez is kapcsolódjanak. Továbbá nem csak a tervezés, hanem a végrehajtás és nyomon követés szempontjából is nagyobb kontroll bevezetésére került sor, szigorú előfeltételek és időközi eredményességmérési módszerek alkalmazásával. (EU, 2013) A ciklus tapasztalatainak összegzése a programok végrehajtására rendelkezésre álló időszak végéhez közeledve időszerű, a disszertáció keretében így kiemelt jelentősége van a

felhalmozott és feltárt adatok, ismeretek vizsgálatának, amelynek eredményeit a későbbi fejezetekben részletezzük.

A kohéziós politika evolúciójának áttekintése alapján látható, hogy egy dinamikusan megújuló, egyes vívmányokat végleg elhagyó, másokat adaptálva ismét alkalmazó szakpolitikáról beszélhetünk, amely ebből kifolyólag folyamatos útkeresésben van. Ugyan a kezdeti időket jellemző, tagállami hatáskörben megvalósuló, klasszikus redisztribúciós folyamatokon alapuló programokat sikerült az Unió céljait és prioritásait szolgáló, komplex és közösségi szintű regionális politikává emelni, Európa gazdasági-társadalmi belső és külső feltételrendszerének változásait a kohéziós politika mégsem tudta kellő mértékben lekövetni. Bár a ciklusonként végrehajtott reformok proaktív megközelítést sugallanak, valójában több kérdésben is reaktív szakpolitikáról beszélhetünk. Ennek elsődleges oka, hogy míg az Európai Bizottság gondozásában számos előremutató és megalapozott megújítási intézkedés került megfogalmazásra az utóbbi évtizedekben – különösen a 2004-es bővítési kör óta –, azok gyakorlatba ültetésére az uniós döntéshozatali mechanizmusok mellett nem kerülhetett teljes mértékben sor. Ennek fő oka, hogy a kohéziós politika cél- és eszközrendszerével, valamint különösen a rendelkezésre álló forrásaival és a teljes keretet felosztó tagállami „borítékokkal” kapcsolatban az állam- és kormányfők szintjén, azaz a Tanácsban születnek meg a végső döntések. Így hiába fogalmazódtak meg a kohéziós politika reformjával kapcsolatban az utóbbi években, évtizedekben értékes munkaanyagok – a legfontosabbak áttekintésére az első hipotézis-pár vizsgálata során magunk is kitérünk –, a tagállami érdeklődöttség és alkufolyamatok során a javaslatok az adaptáció során felpuhultak vagy adott esetben elvetésre kerültek.

Mindez persze nem vonatkozik a kohéziós politika rendelkezésre álló forrásaira, amely a szakpolitika intézményesülése óta megsokszorozódott. Épp emiatt volna fokozott jelentősége a források minél hatásosabb és hasznosabb felhasználásának, valamint a tagállami végrehajtás hatékony és szabályos gyakorlatának. A források elosztási mechanizmusai ugyanakkor a kezdetektől fogva döntően az egyes régiók fejlettségi szintjéhez igazodnak. Különösen a kohéziós politika 1988-as létrejötté óta a források legnagyobb arányban a legkevésbé fejlett, elmaradott európai régiókat célozzák. E ponton időszerű tehát a kohéziós politika



regionalitásának alapját képező rendszer, azaz a „NUTS”, vagyis a területi statisztikai rendszer nomenklatúrájának áttekintése.

#### **4.4. A REGIONALITÁS ALAPJA – A NUTS RENDSZER**

Ahogy az európai integráció vonatkozásában a regionalitás témaköre egyre inkább előtérbe került, úgy nőtt meg az igény a döntéshozók részéről egy regionális statisztikai összehasonlítást lehetővé tevő módszertan és rendszer létrehozását illetően. Az Európai Unió Statisztikai Hivatala, az Eurostat végül 1970-ben megalkotta a NUTS (*Nomenclature des unités territoriales statistiques*, azaz a *Területi statisztikai rendszer nomenklatúrája*) mozaikszóval illetett osztályozási rendszert, amely a tagállamok közigazgatási egységein alapul és amely később, egy 2003-as rendelet értelmében vált a kohéziós politika alapjává. (EU, 2003) A kezdetben három, mára ötszintű nomenklatúra legmagasabb szintű területi egysége (NUTS 1.) vagy maga a tagállam, vagy annak nagyobb országrésze, amelyet a további szinteken (NUTS 2., 3., LAU 1., 2.) egészen települési szintekig bontanak alá. Azonban, mint ahogy arra számos példa is akad, egy adott területi egység több szinten is besorolható. A statisztikai célokhoz igazodva a területi egységek minden esetben egyedi kóddal kerülnek azonosításra a különböző szinteken, így egyazon területi egység több egyedi kóddal is rendelkezhet. (Eurostat, 2019) Az osztályozási rend számos országban előidézte a közigazgatás átfogó reformját – például a kilencvenes években az Egyesült Királyságban, az egyesülő Németországban vagy a kétezres évek Lengyelországában –, más esetekben pedig a tagállamok a közigazgatás egységeken alapuló NUTS szintjeiket tervezték újra, részben a hatékonyság növelése, részben a kohéziós politika forrásainak optimalizálása érdekében.

A NUTS rendszer első három évtizedében a területi alapú statisztikai adatszolgáltatás és összehasonlítás a tagállamok és a Közösség statisztikai hivatalainak informális együttműködésén alapult, míg nem a közép-kelet-európai bővítéstől nem független módon a kétezres évek elején a rendszer a kohéziós politika forráselosztási mechanizmusainak alapjává vált. Ennek jogi bázisát az Európai Parlament és a Tanács statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szóló 1059/2003/EK Rendelete adta. A rendelet a területi osztályozás rendszerének

létrehozásával az Unió különböző területi szintjein kívánta lehetővé tenni a statisztikák gyűjtését, összeállítását és közzétételét. A rendelet további fogalmi kereteket is meghatároz a területi osztályozás kapcsán, úgy, mint a helyi közigazgatási egységek (LAU), a statisztikai rácsok és az uniós területi tipológiák. A rendelet szerint a területi egységek meghatározásának alapja a tagállamok meglévő közigazgatási rendszere, ahol a *„közigazgatási egység olyan közigazgatási hatósággal rendelkező földrajzi terület, amely a tagállam jogi és intézményi keretén belül rendelkezik a fenti területekre vonatkozó közigazgatási vagy politikai döntéshozatali hatáskörrel.”* (EU, 2003, 3. cikk) Az ajánlott népességméreteket az alábbiak szerint határozták meg:

- NUTS 1 szinten legalább 3.000.000, legfeljebb 7.000.000
- NUTS 2 szinten legalább 800.000, legfeljebb 3.000.000
- NUTS 3 szinten legalább 150.000, legfeljebb 800.000

Amennyiben egy tagállam népessége a valamely szinthez rendelt minimumot nem éri el, ez esetben az adott NUTS területi egység lehet a tagállam egésze is. Továbbá, amennyiben egy adott szinthez a tagállamban nincs megfelelő közigazgatási egység, abban az esetben lehetőség van kisebb közigazgatási egységek összevonásával létrehozni azokat, figyelemmel az összevont területi egységek földrajzi, társadalmi-gazdasági, történelmi, kulturális vagy környezeti körülményeire – pontosan ez a gyakorlat fordult elő Magyarország esetében, ahol a NUTS 2 szinten létesülő tervezési régiók a megyei közigazgatási egységek összevonásával lettek létrehozva. A rendelet azonban indokolt esetben lehetővé teszi az előírásoktól való eltérést is – például szigetek vagy a legkülső régiók esetében –, így azok a gyakorlatban ajánlás szintjén maradtak. Különösen, hogy azok több olyan régiót vizsgálva sem érvényesülnek, amelyek esetében sajátos helyzet ugyan nem áll fenn, meglévő közigazgatási vagy regionális berendezkedésük mégis az előírásoktól való eltérést tesznek indokolttá. Így volt ez 2017 óta Közép-Magyarország esetében is, hisz azóta a népessége meghaladta a 3 millió főt, a régió 2021-ben történő kettéválasztására azonban mégsem az előírásnak való nem megfelelés miatt került sor. (Eurostat, 2021a)

A NUTS 2 területi besorolási szinten történő módosítások foganatosítását egyébiránt kizárólag a Bizottság egyetértésével és jóváhagyásával lehet végrehajtani.

A területi besorolások felülvizsgálatának kezdeményezését a tagállamok alapesetben háromévente tehetik meg, amely időkorláttól kizárólag indokolt esetben – például egy adott tagállam közigazgatási reformjának esedékessége esetén – lehet eltérni. A régiószerkezet átalakítását számos esetben kezdeményezték a tagállamok, amelynek indoka sok esetben a kohéziós forrásokhoz való kedvezőbb hozzáférés volt. A legeklebtársabb példák között szerepel Írország kilencvenes évekbeli változtatása, valamint Szlovénia 2014-2020 közötti költségvetési ciklust megelőző regionális reformja. Mindkét ország célja az elérhető kohéziós források növelése, optimalizálása volt. A legújabb tagállami módosítások Magyarországot is érintik, hiszen Közép-Magyarország régóta várt kettéválasztására 2021-től valóban sor kerülhetett. Ezáltal Pest megye önálló NUTS 2 régióként – a vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó GDP EU-s átlagának 58%-át elérve – kevésbé fejlett régió besorolás alá került, amelynek eredményeként 2021-től jóval nagyobb mértékű fejlesztési források lehívására válik jogosulttá.

Az Európai Unió XXI. századi bővítési körei rávilágítottak egy további problémakörre, amely meghatározó lehet egy adott régió fejlettség szerinti besorolásakor. Ez nem más, mint a fejlettségi szint statisztikai hatásból fakadó változása, azaz egy adott régió esetében a regionális besorolási küszöbérték – egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számított GDP uniós átlagának 75%-a – valós konvergencia nélküli meghaladása. A 2004-ben csatlakozó tíz új tagállam régiói 2002-es és 2003-as teljesítményük alapján, az EU15-ök átlagos fejlettségi szintjéhez képest kerültek besorolásra. Azonban a 2007 és 2013 közötti költségvetési időszakban a régiók besorolásakor már az EU25-ök átlagos fejlettségi szintjét vették alapul. Az Unió átlagos GDP mutatója pedig a fejletlenebb új tagállamok belépésével számottevően – 2004-ben 8,8%-kal, 2007-ben további 4,3%-kal – csökkent. (Orbán, 2015) A jelenség kezelése érdekében 2007 és 2013 között a Bizottság bevezette a *phasing-out* és a *phasing-in* régiók fogalmát. (EU, 2006) Előbbi kategóriába kerültek azok a nyugat-európai térségek – például a német Lipcse tartomány, a spanyol Asztúria vagy az osztrák Burgenland –, amelyek azért kerültek ki a „konvergencia” besorolásból, mert a regionális fejlettség számításánál már a huszonöt tagállam átlagát, vagyis az alacsonyabb küszöbértéket vették figyelembe. Mivel ezek a régiók az EU15-ök átlagához viszonyítva továbbra is fejletlenebb térségek voltak, a részükre elérhető

támogatásokat csak fokozatosan szüntették meg. Hasonlóan, fokozatos módon került kivezetésre a *phasing-in* régiók támogatási jogosultsága is. Ezen átmeneti támogatásra azon régiók – például Közép-Magyarország – voltak jogosultak, amelyek önerőből haladták meg a 75%-os küszöbértéket és 2007-től csupán a „*regionális versenyképesség és foglalkoztatás*” célkitűzés hatálya alá tartoztak. A rendszert 2014-től az „*átmeneti régió*” kategória váltotta fel. De a kohéziós források felhasználásának alapját adó NUTS szabályozás finomhangolása iránti igény a vonatkozó rendeletek szintjén ezen túlmenően is érvényesülni látszik. A rendszer felülvizsgálatára alapesetben legalább három év elteltét követően (2006-ban, 2010-ben, 2013-ban, 2016-ban, valamint legutóbb, 2020-ban) került eddig sor, de előfordult rendkívüli alkalom is, például 2014-ben Portugália közigazgatási rendszerének változása miatt. (Eurostat, 2020) A felülvizsgálatok eredményeképp az utóbbi években a statisztikai célokhoz egyre jobban igazodó, árnyalt területi tipológiák is alkalmazásra kerülnek. Azonban a kohéziós politika támogatásainak allokációjára továbbra is döntően a NUTS 2 régiók fejlettségi szintjéhez igazodva kerül sor. Ennek kapcsán 2014 és 2020 között az Európai Unió három régiókatípust különböztetett meg az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számított GDP EU átlaghoz mért szintjétől függően. (EU, 2013)

- kevésbé fejlett régiók: ahol az érték 75%-a alatti
- átmeneti régiók: ahol az érték 75% és 90% közötti
- fejlettebb régiók: ahol az érték 90% feletti

Egy régió tehát akkor számít kevésbé fejlettnak, így a forrásallokáció szempontjából kiemelten kedvezményezett térségnek, ha az egy főre jutó bruttó hazai terméke nem éri el az uniós átlag háromnegyedét. Korábban csupán a 75% alatti régiókat kezelte a rendszer, mint 1. célkitűzés alá tartozó vagy konvergencia régiókat. A változtatásra azért is lehetett szükség, mert az átmeneti régió fogalmának bevezetésével a fejlett országok – Németország, Franciaország – egyes régiói több forráshoz juthattak hozzá. A vonatkozó legfrissebb rendelet ráadásul az átmeneti régiók jogosultsági kritériumát tovább módosítja, 90%-ról 100%-ra emelve a felső küszöbértéket a 2021-ben kezdődő költségvetési időszakra. (EU, 2021) A regionális forrásallokációt meghatározó, úgynevezett „berlini képlet” bevezetéséről a tagállamok a Tanács 1999-es berlini ülésén határoztak. A módszertan alapján a támogatások

elosztásakor négy tényezőt vesznek figyelembe: adott régió népessége; adott régió egy főre eső GDP-je az EU átlagához viszonyítva; adott régió munkanélkülisége; a régiót magában foglaló ország egy főre jutó GDP-je. A kevésbé fejlett régiók (KFR) esetében a képlet az alábbi:

- $Z = \text{népesség}_{\text{régió}} * (\text{vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP}_{\text{EU}} - \text{vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP}_{\text{régió}}) * X + [(\text{munkanélküliek száma}_{\text{régió}} - (\text{népesség}_{\text{régió}} * \text{átlagos munkanélküliségi ráta}_{\text{KFR}}) * 1.300 \text{ euró}], \text{ ahol}$ 
  - $X_i = 3,15\%$ , ha a tagállam<sub>régió</sub> egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmének szintje az uniós átlag 82%-ánál kevesebb;
  - $X_{ii} = 2,70\%$ , ha a tagállam<sub>régió</sub> egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmének szintje az uniós átlag 82%-a és 99%-a közötti;
  - $X_{iii} = 1,65\%$ , ha a tagállam<sub>régió</sub> egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmének szintje az uniós átlag 99%-át meghaladja. (EU, 2017)

A régiók támogatásának abszolút összege 2021 után is döntően a regionális fejlettség szerint kerül meghatározásra (ECA, 2019), de a végleges keretösszegek kiszámítására további indikátorok figyelembevételével új képlet szerint kerül sor:

- $Z = \text{népesség}_{\text{régió}} * (\text{vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP}_{\text{EU}} - \text{vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP}_{\text{régió}}) * X + [(\text{munkanélküliek száma}_{\text{régió}} - (\text{népesség}_{\text{régió}} * \text{átlagos munkanélküliségi ráta}_{\text{KFR}}) * 570 \text{ euró}] + [(\text{fiatal (15-24 év közötti) munkanélküliek száma}_{\text{régió}} - (\text{népesség}_{\text{régió}} * \text{fiatalok átlagos munkanélküliségi rátája}_{\text{KFR}}) * 570 \text{ euró})] + [(\text{alacsonyan iskolázottak száma}_{\text{régió}} - (\text{népesség}_{\text{régió}} * \text{átlagos alacsony iskolázottsági ráta}_{\text{KFR}}) * 270 \text{ euró})] + [(\text{fajlagos CO}_2\text{-egyenérték tonna}_{\text{tagállam}} / \text{népesség}_{\text{tagállam}} * \text{népesség}_{\text{régió}}) - (\text{CO}_2\text{-egyenérték tonna vállalat 2030-ig}_{\text{tagállam}} * 1 \text{ euró})] + (\text{Nettó migrációtöbblet EU-n kívülről}_{\text{régió}} * 405 \text{ euró}), \text{ ahol}$ 
  - $X_i = 2,85\%$ , ha a tagállam<sub>régió</sub> egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmének szintje az uniós átlag 82%-ánál kevesebb;
  - $X_{ii} = 1,25\%$ , ha a tagállam<sub>régió</sub> egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmének szintje az uniós átlag 82%-a és 99%-a közötti;

- $X_{iii} = 0,75\%$ , ha a tagállam<sub>régió</sub> egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmének szintje az uniós átlag 99%-át meghaladja. (EU, 2021)

A fenti képlet alapján kialakuló indikatív keretösszegek ugyanakkor a tagállamok jövedelmi szintjéhez igazodó plafon szerint maximalizálásra kerülnek. A koncentráció alapelveivel összhangban a 2014 és 2020 közötti költségvetési periódusban a tagállamoknak juttatható összegek sztenderd felső értékhatárát a tagállamok GDP-jének 2,35%-ában határozták meg. Ez bizonyos esetekben éves szinten változhat, illetve egyes tagállamok esetében magasabb is lehet. A felső határ (*capping*) értéke egyébiránt ciklusról ciklusra csökkent, hiszen az először 2000 és 2006 között bevezetett küszöbérték kezdetben 4% volt. És amíg a 4%-os határ megfelelő kompromisszumot jelentett a tagállamok számára, hiszen nem okozott valós érdeksérelmet, addig a mostani szintek egyes tagállamok esetében már ténylegesen csökkentik a „berlini képlet” alapján elméletileg elérhető támogatási keretösszeget. Az legfrissebb végrehajtási rendelet ráadásul a küszöbértéket még tovább csökkenti, a legkevésbé fejlett tagállamok esetében 2,35%-ról 2,3%-ra módosítva azt. (EU, 2021) Látható tehát, hogy az új ciklus hajnalán valós szándék mutatkozik a regionális forrásallokáció reformjára. De mindent egybevetve a képlet átalakítása elsősorban az Unió legújabb kori kihívásaira reagál, nem pedig a hatásos és hasznos forrásfelhasználás irányába mutat. Az abszorpció szempontrendszerbe történő beemelésének vizsgálata így újszerű megközelítést adhatja a kérdéskörnek. Az erre vonatkozó javaslatok és eredmények a következő fejezetekben kerülnek kifejtésre.

#### 4.5. RÉGIÓK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Jelen alfejezet célja az európai unió statisztikai régióinak és jellemzőinek bemutatásával annak vizsgálata, hogy az eredetileg a statisztikai célú adatfeldolgozást segíteni hivatott NUTS rendszer milyen mértékű eltéréseket mutató területi egységekre osztja fel az Európai Uniót. Mindez megerősíti és napirenden tartja a következő, 4.6.2. alfejezetben szintetizálásra kerülő Sapir- és Barca-jelentések fő dilemmáját: lehetséges-e ezen régiók egységes szempontrendszerek mentén történő

fejlesztése, vagy minél nagyobb arányban terület-alapú („helyi-bázisú”) megközelítésre, helyi igényekre reagáló beavatkozásokra volna szükség.

#### ***4.5.1. A RÉGIÓK KI- ÉS ÁTALAKULÁSA***

Amint azt említettük, a tagállamok régiószerkezetüket döntően meglévő közigazgatási struktúrájuknak megfelelően alakítják. Azonban, különösen a 2004-ben és azt követően belépő országok gyakorlatában ettől eltérő esetek is előfordultak ott, ahol a közigazgatási rendszer nem adott megfelelő régióformáló alapot a NUTS rendszerbe történő betagozódáshoz. Ennek példája Magyarország, Szlovákia és Románia esete, ahol a NUTS 2 régiók a megyék összevonásával, klasszikus értelemben vett regionális adottságok és sok esetben kellően felkészült és kompetens intézményrendszer vagy decentralizált jogkörök hiányában kerültek kialakításra. Ezzel szemben például Lengyelországban kifejezetten az Európai Unióhoz való csatlakozás jegyében került sor egy közigazgatási reform végrehajtására, amely egyszersmind a decentralizált fejlesztéspolitika érdemi végrehajtásához szükséges intézményrendszeri kapacitások megteremtését is lehetővé tette. (Regulski, 2003) De a NUTS rendszer létrehozása óta számos esetben került sor a régiók átalakítására, megváltoztatására is. A nyolcvanas évek végén és a kilencvenes évek elején ezek a módosítások elsősorban egyes országok – például Belgium vagy az egyesülő Németország – közigazgatási rendszerének átalakulásához kapcsolódtak. Más esetben az újonnan csatlakozó tagállamok – például Portugália – régiórendszerének optimalizálására volt szükség. De emellett több olyan eset is előfordult, amikor kifejezetten a kohéziós források optimalizálása érdekében került sor a régiók átalakítására. Ezek eklatáns példája Írország és Szlovénia gyakorlata.

Írország 1999-ig csupán NUTS 3 területi egységekre volt felosztva, a NUTS 2 szintnek az ország teljes területe felelt meg. Az európai integrációhoz alacsony fejlettségi szinten csatlakozó Írország azonban a kilencvenes évekre már igen jelentős eredményeket ér el a felzárkózás terén. A belépéskor az országban az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számolt GDP az uniós átlag kevesebb mint fele volt, azonban 1996-ra annak értéke elérte 97%-ot. Mindez azt eredményezte, hogy Írország teljes területe, mint önálló NUTS 2 régió kikerült volna az első célkitűzés hatálya alá tartozó

régiók közül. Ezt megelőzendő az ír kormányzat 1995-ben a régióstruktúra átalakításáról határozott. A két új NUTS 2 régió – *Border, Midland and Western* és *Southern and Eastern* – kialakításán túl az ország fontos lépést tett a regionális közigazgatási kapacitások megerősítése irányába is. A változtatások eredményeként 2000 és 2006 között Írország jelentős többletforrásokat tudott realizálni, tekintettel, hogy *Border, Midland and Western* régió a ciklusban 74%-os uniós átlaghoz viszonyított fejlettségi szinttel továbbra is a „konvergencia” hatálya alá tartozott. Eközben a Dublint és a fejlett Dél-Írországot tömörítő *Southern and Eastern* régió sem maradt források nélkül, *phasing-out* státuszának köszönhetően csak fokozatosan csökkent az elérhető támogatások mértéke. (Hajós, 2006) Az ország fejlődésének mértéke a közelmúltban ismét a régiók újragondolására készítette a szakpolitikuskat. 2016-ban a meglévő két területi egységet három régióra osztották, külön régióként kezelve a fejlett Dél-Írországot, valamint Dublint és a hozzá csatolt *Midlandet*. Mindkét régió Európa legfejlettebb térségei közé tartozik. Emellett *Northern és Western* régió néven egy harmadik, kevésbé fejlett régiót is létrehoztak, melynek eredményeként ez utóbbi régió ismét nagyobb mértékben juthat hozzá támogatásokhoz a 2021 és 2027 közötti költségvetési időszakban. Szlovénia egy ciklussal később Írországhoz hasonló utat járt be. Sőt, a csatlakozáskor az ország egészét NUTS 2 régióként kezelő szlovének már 2007-ben előterjesztették az ország két NUTS 2 szintű területi egységre történő felosztását: az egyik régió a fővárost is magában foglaló *Zahodna* (nyugat) *Slovenija*, a másik a Ljubjanától délkeletre eső térségeket egyesítő *Vzhodna* (kelet) *Slovenija*. Bár Szlovénia adottságait – mintegy 2 millió fős lakosság, relatíve kicsi országméret –, és mérsékelt belső területi különbségeit – a két új régió egy főre jutó GDP PPS értéke közötti különbség mindössze másfélszeres volt 2007-ben – tekintve alkalmas lett volna, hogy továbbra is egy NUTS 2 régióként kezeljék, egy körülmény mindenképpen a régiószerkezet átalakításának szükségességét támasztotta alá. Mégpedig, hogy az újonnan létrehozott keleti régió fejlettségi szintje a 75%-os küszöbérték alatt maradt, ez a 2018-as adatok szerint jelenleg is így van (mindkét mérési időpontban 72%). Bár Szlovénia fejlődése a 2010-es évekre kissé megtorpant és csak mostanra kap új lendületet, a kétezres évek fejlődési ütemét látva mégis realitásnak tűnt, hogy az ország rövidesen elveszíti a strukturális és kohéziós alapokra való jogosultságát. Emiatt a régiószerkezet átalakításával egy előremutató



közigazgatási reform végrehajtásán túl Szlovénia egyértelmű motivációja a kohéziós támogatások megőrzése volt.

De múlhat-e a régiók forrásokhoz való hozzáférése pusztán a tagállami apparátus tervezési rátermettségén vagy tudatosságán? Mind Írország, mind Szlovénia euró milliókban mérhető előnyt realizált azzal, hogy régiószerkezetét a kellő időpontban az európai uniós források jogosultsági szintje szerint optimalizálta. Ezzel szemben Lengyelország vagy Magyarország központi régióinak fejletlen térségei kénytelenek voltak a régiók relatív fejlettségéből fakadó forráshiányos állapottal megküzdeni. De az optimalizálási törekvésekkel kapcsolatban felmerülhet, hogy az csupán a tagállami keretek újraosztását eredményezi és nem hoz valós forrástöbbletet az adott ország számára. Ez egyrészt az előző példákban látható módon nem állja meg a helyét, a tagállami borítékok kialakításánál ugyanis a régiók fejlettségi szintje a leginkább meghatározó. Minél több fejletlenebb térség van egy országban, az annál több forrást jelenthet számára. Más európai országok pozíciói ezáltal persze sérülnek, hiszen a kohéziós politika teljes költségvetésére mindez nincs hatással. De ha még igaz is lenne, hogy egy fejlettebb régió fejletlen térsége az adott régióból kiválva önálló régióként az ország többi fejletlen régiójától vonna el forrást, a hatékonyság, hatásosság és hasznosság szempontjából még mindig kedvezőbb helyzet állhat elő. Amennyiben ugyanis az újonnan létrejövő régió forrásfelszívó és -hasznosító képessége a többi régiónál jobb, a megváltozott forrásallokáció összességében nagyobb gazdasági-társadalmi hasznosságot tud eredményezni. Emiatt hangsúlyozzuk és vizsgáljuk az abszorpciós potenciált és kapacitást a források kihelyezése szempontjából figyelembevételre érdemes szempontként. Mielőtt azonban az ezzel kapcsolatos kérdésekre térnénk rá, folytatjuk az Európai Unió regionális rendszerének ismertetését, a statisztikai régiók helyzetének elemzésével.

#### **4.5.2. EURÓPA RÉGIÓI 2021-BEN**

Az Eurostat által közzétett régiós klasszifikáció legfrissebb verziója<sup>1</sup> alapján az Európai Unió tagállamai 2021-ben – az Egyesült Királyság kilépését követően –

---

<sup>1</sup> 2021. május 20-ai

242 NUTS 2 régióra vannak felosztva. Egyes országok (Ciprus, Észtország, Lettország, Luxemburg és Málta) teljes területe feleltethető meg a NUTS második régiókatégoriájának, míg egyes nagy területű tagállamok húsznál is több ilyen szintű területi egységre tagozódnak. A régiók között nem csak földrajzi tekintetben azonosíthatóak hatalmas különbségek – például a gyéren lakott északi vagy a tengerentúli, legkülső régiók esetében –, de földrajzi, demográfiai, gazdasági és társadalmi adottságaikban is igen eltérő rendszert alkotnak.

**4. táblázat – NUTS régiók száma az Európai Unió tagállamaiban**

Tagország	NUTS 1 (db)	NUTS 2 (db)	NUTS 3 (db)	Tagország	NUTS 1 (db)	NUTS 2 (db)	NUTS 3 (db)
Ausztria	3	9	35	Lettország	1	1	6
Belgium	3	11	44	Litvánia	1	2	10
Bulgária	2	6	28	Luxemburg	1	1	1
Ciprus	1	1	1	Magyarország	3	8	20
Csehország	1	8	14	Málta	1	1	2
Dánia	1	5	11	Németország	16	38	401
Észtország	1	1	5	Olaszország	5	21	107
Finnország	2	5	19	Portugália	3	7	25
Franciaország	14	27	101	Románia	4	8	42
Görögország	4	13	52	Spanyolország	7	19	59
Hollandia	4	12	40	Svédország	3	8	21
Horvátország	1	4	21	Szlovákia	1	4	8
Írország	1	3	8	Szlovénia	1	2	12
Lengyelország	7	17	73	MINDÖSSZESEN	92	242	1 166

*Forrás: Eurostat (2021c) alapján saját szerkesztés*

Az Eurostat RCI adatbázisából (Eurostat, 2021d) mutatószámától függően 2018-as, 2019-es vagy 2020-as adatok nyerhetők ki. Eszerint például a 2020-as népesség tekintetében több mint négyszázszoros a különbség a legnépesebb és legkevésbé lakott régió között. A párizsi nagyrégió, *Île de France* a maga 12,29 milliónyi lakosával a legtöbb tagállamnál is népesebb, miközben a finn *Åland-szigetek* egy magyar kisváros népességszámával (29.884 fő) bír. A régiók adatait tanulmányozva számos esetben figyelhetünk meg továbbá a korábban vizsgált NUTS rendeletben foglalt lakosságszám tartományhoz képest eltérést, amely alátámasztja, hogy a jogforrásban foglaltakat a tagállamok alapvetően ajánlásként kezelik. Az adatbázisból megismerhető még az egyes régiók aktív lakosságának száma is. Eszerint a legkevésbé és leginkább lakott régiók összevetésében az aktív lakosok

aránya inkább a legnépesebb régiók esetében magasabb, míg a legkisebb lakosságszámmal rendelkező régiók esetében akár 55% alatti is lehet az arány.

**5. táblázat – Az EU NUTS 2 régióinak népességadatai**

Tagország	NUTS 2 népesség (fő, 2020)		Eltérés (min- max)	NUTS 2 aktív népesség (fő, 2020)		Eltérés (min- max)
	min.	max.		min.	max.	
Ausztria	294 436	1 911 191	6,49	190 282	1 317 304	6,92
Belgium	289 606	1 873 095	6,47	188 448	1 189 937	6,31
Bulgária	728 157	2 094 260	2,88	436 807	1 381 934	3,16
Cíprus	888 005		-	600 733		-
Csehország	1 115 629	1 701 802	1,53	717 583	1 088 017	1,52
Dánia	589 936	1 846 023	3,13	368 990	1 222 657	3,31
Észtország	1 328 976		-	843 986		-
Finnország	29 884	1 689 725	56,54	18 156	1 114 276	61,37
Franciaország	278 926	12 291 557	44,07	149 409	8 029 970	53,74
Görögország	203 149	3 738 901	18,40	126 244	2 417 504	19,15
Hollandia	383 488	3 744 299	9,76	234 230	2 449 581	10,46
Horvátország	1 373 802	2 684 363	1,95	876 209	1 746 701	1,99
Írország	877 832	2 445 551	2,79	555 173	1 634 158	2,94
Lengyelország	942 233	4 475 460	4,75	629 355	2 957 087	4,70
Lettország	1 907 675		-	1 211 074		-
Litvánia	820 511	1 973 579	2,41	546 251	1 269 119	2,32
Luxemburg	626 108		-	435 244		-
Magyarország	874 573	1 750 216	2,00	566 928	1 149 082	2,03
Málta	514 564		-	350 356		-
Németország	533 113	5 207 457	9,77	348 994	3 357 391	9,62
Olaszország	125 034	10 027 602	80,20	78 641	6 388 684	81,24
Portugália	242 796	3 575 338	14,73	169 212	2 374 929	14,04
Románia	1 771 480	3 184 215	1,80	1 184 515	2 032 054	1,72
Spanyolország	84 085	8 478 083	100,83	55 234	5 679 919	102,83
Svédország	376 157	2 377 081	6,32	222 985	1 556 608	6,98
Szlovákia	669 592	1 823 792	2,72	437 940	1 240 440	2,83
Szlovénia	995 849	1 100 012	1,10	643 130	712 925	1,11

*Forrás: Eurostat (2021d) alapján saját szerkesztés*

Összességében mind a régiók lakosságszáma, mind az aktív népesség száma igen nagymértékű szórást mutat, vagyis az egyes régiók közötti különbség a két adat tekintetében igen nagyfokúnak mondható. A régiók gazdasági adatait vizsgálva is nagy eltérések azonosíthatók, az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számolt GDP

értéke tekintetében a legfejlettebb és legfejletlenebb régió között több mint nyolcszoros a különbség. A legkevésbé fejlett *Mayotte* egy francia sziget, Madagaszkártól északra az Indiai-óceánon, ahol a mutató értéke 2019-ben 10.000 egység. Ezzel szemben Luxemburgban, mint leggazdagabb régióban a vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP értéke 81.000 egység.

**6. táblázat – Az Európai Unió húsz legfejlettebb régiója (2019-es adatok alapján)**

#	Régió	Tagország	GDP PPS / fő	GDP PPS / fő EU27 átlagában
1	Luxemburg	Luxemburg	81 000	260
2	Southern	Írország	74 900	240
3	Praha	Csehország	63 900	205
4	Eastern and Midland	Írország	63 100	202
5	Région de Bruxelles-Capitale	Belgium	63 000	202
6	Hamburg	Németország	60 800	195
7	Ile de France	Franciaország	55 500	178
8	Oberbayern	Németország	54 000	173
9	Noord-Holland	Hollandia	53 000	170
10	Hovedstaden	Dánia	51 900	167
11	Stockholm	Svédország	51 900	166
12	Bratislavský kraj	Szlovákia	50 400	162
13	Warszawski stołeczny	Lengyelország	49 800	160
14	București - Ilfov	Románia	49 700	160
15	Utrecht	Hollandia	49 400	158
16	Stuttgart	Németország	48 800	157
17	Provincia Autonoma di Bolzano	Olaszország	48 200	155
18	Darmstadt	Németország	47 900	154
19	Salzburg	Ausztria	47 200	151
20	Budapest	Magyarország	47 100	151
<b>EU átlag</b>			<b>31 200</b>	<b>100</b>

*Forrás: Eurostat (2021d) alapján saját szerkesztés*

A legfejlettebb térségek között mindazonáltal egyáltalán nem csak nyugat-európai régiók találhatók. Európa harmadik ilyen térsége például a cseh főváros, Prága, de a legfejlettebb húsz régió között találhatjuk a Pozsonyi kerületet (12.), Bukarestet (14.), valamint az egyaránt 2021-től önálló régióvá váló Varsót (13.) és Budapestet (20.) is. Megfigyelhető tehát, hogy a közép-kelet-európai térség régiói sikeresen és relatíve gyorsan kerültek Európa legfejlettebb térségei közé, de ez minden esetben a

szűken vett fővárosi területekről mondható el (korábban sem Közép-Magyarország, sem a lengyel *Mazowieckie* nem tudta megközelíteni a hús legfejlettebb térséget).

**7. táblázat – Az Európai Unió hús legkevesbé fejlett régiója (2019-es adatok alapján)**

#	Régió	Tagország	2019	
			GDP PPS / fő	GDP PPS / fő EU27 átlagában
1	Mayotte	Franciaország	10 000	32
2	Severozapaden	Bulgária	10 100	32
3	Severen tsentralen	Bulgária	11 000	35
4	Yuzhen tsentralen	Bulgária	11 600	37
5	Yugoiztochen	Bulgária	12 500	40
6	Severoiztochen	Bulgária	12 800	41
7	Voreio Aigaio	Görögország	13 600	44
8	Nord-Est	Románia	13 700	44
9	Anatoliki Makedonia, Thraki	Görögország	14 100	45
10	Ipeiros	Görögország	14 600	47
11	Észak-Alföld	Magyarország	14 800	47
12	Dytiki Ellada	Görögország	15 000	48
13	Guyane	Franciaország	15 100	48
14	Észak-Magyarország	Magyarország	15 200	49
15	Vychodné Slovensko	Szlovákia	15 400	50
16	Warminsko-Mazurskie	Lengyelország	15 500	50
17	Lubelskie	Lengyelország	15 500	50
18	Dél-Dunántúl	Magyarország	15 700	50
19	Thessalia	Görögország	15 800	51
20	Podkarpackie	Lengyelország	15 900	51
<b>EU átlag</b>			<b>31 200</b>	<b>100</b>

*Forrás: Eurostat (2021d) alapján saját szerkesztés*

Ezzel szemben a hús legszegényebb régió között többségében – de nem kizárólag – közép-kelet-európai régiót találunk. De az EU14-ek hét régióval is képviseltetik magukat, két tengerentúli francia és öt görög régió esetében. Utóbbiak közül 2015-ben még csak mindössze egy szerepelt a legkevesbé fejlettek között, vagyis a görög régiók visszaesése szembetűnő a rangsor alapján. A maradék tizenhárom helyen azonban 2004 óta csatlakozó országok osztoznak: öt bolgár, három-három lengyel és magyar, valamint egy-egy román és szlovák régió sorolható Európa hús legszegényebbje közé. Érdekes azonban megemlíteni, hogy ezen régiók 2015-höz viszonyítva átlagosan 14,50%-kal tudták növelni az egy főre jutó GDP-jüket, miközben a legfejlettebb hús régió esetében a növekedés mértéke 12,42%-os.

A disszertáció szempontjából még egy további mutató mentén érdemes jellemezni a régiókat, ez pedig a kutatás-fejlesztés területe, ahol szintén jelentős eltéréseket tapasztalhatunk. Miközben az egy főre eső kutatás fejlesztési ráfordítások vásárlóerő-paritáson számított 2017-es értékei alapján a legjobban (Svédország) és leggyengébben (Románia) teljesítő országok közötti különbség kevesebb mint 17-szeres, addig a régiók esetében a legjobb (Stuttgart, Németország) és leggyengébb (*Sud-Est*, Románia) térség mutatójában több mint 420-szoros eltérés figyelhető meg. És miközben van olyan régió (*Opolskie*, Lengyelország), ahol 2010 és 2017 között a kutatás-fejlesztési ráfordításokat 3,5-szeresével sikerült növelni, az előbb említett romániai régióban a KFI kiadások mértéke harmadával még csökkent is a vizsgált időszakban. Miképpen lehetséges tehát, hogy a különböző gazdasági-társadalmi mutatók terén ilyen mértékű különbségeket mutató régiókat a kohéziós politika egységes, forrásallokáció szempontjából összehasonlítható térségként kezeli. Ha csupán az ESB Alapok támogatásainak kihelyezését vizsgáljuk, előfordulhat-e, hogy egy kevésbé fejlett régió jobb eséllyel fér hozzá a kutatás-fejlesztési forrásokhoz, mint a fejlettebb, érdemi kutatás-fejlesztési és innovációs potenciállal bíró régiók. Mielőtt ezeket a kérdéseket a magyar gyakorlat alapján vizsgáljuk, két olyan szakértői jelentés szintetizálására és tesztelésére kerül sor, amelyek a kétezres években hasonló kérdéseket fogalmaztak meg a kohéziós politika vonatkozásában.

#### **4.6. A KÉTEZRES ÉVEK REFORMELKÉPZELÉSEINEK TANULSÁGAI**

A kétezres évek elején az európai döntéshozók számára egyre inkább meghatározóvá vált a kohéziós politika szabályozásával és végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatok kiértékelése. Egyrészt eddigre a kilencvenes években formát öltő többéves pénzügyi keret, az annak keretében meginduló koncentrált és programozott forráskihelyezés, valamint a hetvenes és nyolcvanas években csatlakozó tagállamok forrásfelhasználási és felzárkózási eredményei, tapasztalatai elemezhető módon és mennyiségben álltak rendelkezésre. A régiós megközelítéssel kapcsolatos kérdések megfogalmazását emellett az egyes térségek eltérő felzárkózási pályája is indokoltta. Nem utolsósorban, az Európai Unió küszöbön álló, minden korábbinál nagyobb, egyúttal elmaradottabb, heterogén masszát alkotó térségek belépését

eredményező bővítési köre előtt is nagy jelentősége volt a kohéziós politika mechanizmusaival kapcsolatos elemző, értékelő munkának. A következő alfejezetekben a kohéziós politika szempontjából ezért két meghatározó munka, a Sapir- és Barca-jelentések elemzésével, valamint módszertanuk tesztelésével kívánjuk igazolni, a statisztikai régiókon alapuló területi megközelítéssel kapcsolatos aggályok már korábban is felmerültek, az ezeket alátámasztó körülmények pedig a kibővült, így a belső különbségek által még inkább feszített, ráadásul gazdasági válságokat is elszenvedő európai integrációban továbbra is fennállnak. Vagyis, a régiók forrásallokációs jelentőségének újragondolása továbbra is napirenden lévő újítás lehet.

#### ***4.6.1. SAPIR-JELENTÉS – A RÉGIÓK SZEREPÉNEK FELÜLVIZSGÁLATA***

A disszertáció témájához kapcsolódva először az André Sapir, belga közgazdász által vezetett szakértői csoport jelentését elemezzük. A kétezres évek elején készülő, 2003-ban publikált anyag elsőik között taglalta a finanszírozási mechanizmusok, azon belül a regionális megközelítés elégtelenségét az Unió aktuális kihívásainak kezelése és céljainak elérése szempontjából. A szakértői csapat egyúttal a kohéziós politika regionális mechanizmusaival kapcsolatos kritikákat, valamint esetlegesen alkalmazható alternatív megközelítéseket is megfogalmazott.

##### ***4.6.1.1. A SAPIR-JELENTÉS KULCSMEGÁLLAPÍTÁSAI***

A jelentésben vizsgált kérdések a közösségi szintű növekedés, valamint a térségi szintű felzárkózás köré csoportosíthatók. Ennek kapcsán a jelentés valamennyi releváns szakpolitika érdemi és mielőbbi reformjára hívta fel a döntéshozók figyelmét, kiemelve mind közül a kohéziós politika jelentőségét és szerepét a kérdésben. A kohéziós politika azonban csupán egy eleme a gazdaságélénkítésnek, melynek legalább ilyen meghatározó előfeltétele a nemzeti szakpolitikák által megteremtett megfelelő beruházási környezet és a meglévő humán tőke minősége. Ezen kívül igen nagy jelentőség tulajdonítható az adminisztratív kapacitások meglétének, amelyek a megelőző évtizedben döntő szerepet játszottak az egyes tagállamok sikeres felzárkózásában és uniós forrásfelhasználásában. A jelentés további fontos

alapfeltevése, hogy a gazdasági növekedés piaci mechanizmusai szükségszerűen negatív hatással tudnak lenni a felzárkózásra, növelve a régiók vagy társadalmi rétegek közötti különbségeket. Eközben a különbségek csökkentésére irányuló kormányzati intézkedések – például az adóemelésből finanszírozott szociális juttatások – a gazdaság növekedése ellen ható tényezők lehetnek. Mindezek tükrében az Unió szintjén az eltérő tagállami gyakorlatokból fakadó nehézségeket is kezelni szükséges. Mindemellett az Európai Unió 2004-es bővítése megkérdőjelezhetetlenül a konvergenciára helyezi a hangsúlyt, hiszen a fejletlen térségek gyors és sikeres felzárkóztatása egyúttal a bővülő közösség sikerének fokmérőjévé is válik.

A jelentés a kohéziós politika három hatásterületét különböztette meg: konvergencia, társadalmi kérdések, mezőgazdaság. Lényegében az ESB Alapok is ezeknek feleltethetők meg: a felzárkóztatást regionális szinten az ERFA, tagállami szinten a KA támogatja, a társadalmi kérdések – munkanélküliség, munkaerőpiac stb. – terén az ESZA források állnak rendelkezésre, míg a mezőgazdaság fejlesztésére az EMVA (a jelentés idején az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancialap, EMOGA orientációs részalapja) és ETHA (a jelentés idején Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz, HOPE) keretéből kerülhet sor. A jelentés számba veszi a kohéziós politika költségvetésének Delors I. csomagot követő alakulását és elsősorban a közös agrárpolitikával összehasonlításban mutat rá a szakterület egyre erősödő jelentőségére. Míg a vizsgált időtávon (1990-2003) a strukturális alapok aránya az egyébként is növekvő közös költségvetésen belül megduplázódott (17%-ról 35%-ra), a mezőgazdasági kiadások részaránya negyedével csökkent (60%-ról 45%-ra). (Sapir et al., 2003, pp. 19.) A szakterület jelentőségét az újonnan belépő, kevésbé fejlett közép-kelet-európai tagállamok helyzete még tovább növelte. Csatlakozásukkal minden korábbinál nagyobb tagállami és regionális belső különbségek merültek fel, így a jelentés részeként nagy hangsúlyt helyeztek a felzárkóztatási politika korábbi időszakokban megfigyelhető eredményeire és trendjeire is. A valós regionális háttér és intézményrendszer nélküli, technikailag létrehozott, statisztikai régiók szerepe ezen a ponton válik kérdésessé a jelentést készítő szakértők számára.

Az Európai Unió egyes térségei ugyanis nem fejlődnek egységes módon és ütemben. Legyen szó a tagállamok régióiról vagy a régiókon belüli kisebb területi egységekről, az agglomerációs hatások minden esetben érvényesülnek, ezáltal is



polarizálva az egyes térségeket. Az ennek hatására kialakuló térszerkezetek ugyanakkor egyrészt a statisztikai régiók határain túlnyúlhatnak, másrészt a régiók belül eltérő adottságokkal rendelkező kistérségeket hoznak létre. A városok és ipari központok környékén kialakuló agglomerációk aztán a növekvő mérethozadék okán egyre inkább koncentrálnak a gazdasági tevékenységeket is, amely végeredményben a folyamatból kimaradó kistérségek, valamint más régiók lemaradását növeli. Természetesen az agglomerációkon belül sem azonos a fejlődés üteme, meghatározza azt a térszerkezet kiterjedtsége és a települések gravitációs központoktól való távolsága is. A fejlesztési források regionális alapú kezelésével kapcsolatban a jelentés ezen kívül még további szempontokról is említést tesz. Sapir és társai egyrészt kiemelik, hogy a fejlesztési források valós szükségletek szerinti allokációját hátráltatja az a tény, hogy arról a tagállamok maguk döntenek, a fejlett országok pedig abban érdekeltek, hogy a maguk számára is biztosítsanak fejlesztési forrásokat. Fejletlenebb térségek ugyanis ezekben az országokban is vannak, így számukra megfelelő mozgásteret kínál a regionális fejlettségi szintek alapján történő forráskihelyezés. A kohéziós forrásoknak mindemellett alqualap szerepe is lehet a tagállami tárgyalások során, például a közös agrárpolitikát (KAP) érintő viták esetében. Ha a kevésbé fejlett országok engednek az egyik kérdésben (kohéziós politika), könnyebben férhetnek hozzá más, számukra fontos forrásokhoz (mint például 2004 után az újonnan csatlakozók a KAP forrásaihoz).

#### *4.6.1.2. A SAPIR-JELENTÉS INDIKÁTORAINAK ÚJRAÉRTÉKELÉSE*

A Sapir-jelentés az előzőekben taglalt megállapításokat alapvetően kétféle indikátor segítségével támasztotta alá. Egyrészt vizsgálta az egy főre jutó GDP értékének alakulását egyes régiók, országok és azok csoportjai esetében, ezzel igazolva az eltérő fejlődési tendenciákkal kapcsolatos feltevéseit. Másrészt a személyek közötti egyenlőtlenségekkel kapcsolatos jelenségek feltárása érdekében jövedelmi mutatókat, köztük a Gini együtthatót is elemezte. A két megközelítés közül a disszertáció témájához kapcsolódva a továbbiakban a GDP mutatóval foglalkozunk. A Sapir-jelentésben közölt eredmények alapján megállapítható, 1980 és 2000 között tagállami szinten egyértelmű konvergencia volt megfigyelhető, köszönhetően a

kevésbé fejlett országok gyorsabb ütemű növekedésének. A régiók között ugyanakkor fokozódtak a különbségek a vizsgált időszakban. A jelentés szerzői külön is vizsgálták a fejlesztési források több mint kétharmadát felhasználó hat makrorégió (Görögország, Spanyolország, Írország, Portugália, valamint Dél-Olaszország és a Berlin nélküli Kelet-Németország) fejlődését is, melyek felzárkózása már a nyolcvanas években megindult, a kilencvenes években pedig markáns folyamattá vált.

**8. táblázat – GDP növekedés mértéke az EU-ban, országcsoportonként (%)**

Országcsoport	2005-2009	2010-2014	2015-2019
EU13	3,6	1,9	4,1
EU14	0,7	0,9	2,0
EU27	1,0	1,0	2,2

*Forrás: Eurostat (2021e) alapján saját számítás*

Hasonló megközelítéssel az elmúlt két évtizedet vizsgálva megállapíthatjuk, az újonnan csatlakozó országok (EU13) aggregált növekedési üteme szintén minden esetben meghaladta az Egyesült Királyság nélküli régi EU tagok (EU14) gazdaságának bővülését. Eszerint megállapítható, az újonnan csatlakozó országok már 2005-től kezdődően gyorsuló ütemben zárkoztak az uniós átlaghoz, minden vizsgált időszakban meghaladva a régi tagállamok növekedési ütemét.

**9. táblázat – Egy főre jutó GDP az EU átlagában, országcsoportonként (újak – régiek)**

Országcsoport	2004	2009	2014	2019
EU13	52,5	62,0	67,4	73,4
EU14	116,0	112,4	110,3	108,2
EU27	100,0	100,0	100,0	100,0

*Forrás: Eurostat (2021e) alapján saját számítás*

A gyorsabb ütemű változás az új tagállamokban mért, egy főre jutó, vásárlóerőparitáson számított GDP EU-s átlaghoz viszonyított értékének alakulásán is megfigyelhető. Eszerint 2004 és 2019 között a kétezres években csatlakozó országok 20,9 százalékponttal közelítettek az európai uniós átlaghoz. Eközben az EU14-ek összesített fejlettségi szintje 7,8 százalékponttal csökkent. Vagyis az új és régi tagállamok közötti különbség egyértelműen kisebb lett a vizsgált időszakban. Ettől eltérő képet kapunk ugyanakkor, ha a Sapir-jelentéshez hasonlóan a kevésbé fejlett országokat hasonlítjuk össze a fejlettebb tagállamokkal. Az összevetés során a

Kohéziós Alap kedvezményezettjeinek fejlődési pályáját hasonlítjuk össze az alapból nem részesülő, azaz fejlettebb tagállamokéval. A két csoport összehasonlításával az előző módszerhez képest eltérő eredményre jutunk. Bár a 2005 és 2009, valamint 2015 és 2019 közötti vizsgált időszakban a Kohéziós Alap kedvezményezettjeinek növekedési üteme szignifikánsan meghaladta az EU12-k aggregált értékét, a 2010 és 2014 közötti időszakban csupán fele akkora maradt. Mindez elsősorban a válságból való kilábalás lassabb tempójának tulajdonítható, hiszen 2010 és 2012 között a fejlett tagállamok 1,3%-os átlagos növekedést produkáltak, ezzel szemben a fejletlenebb országok esetében a gazdasági teljesítmény átlagosan 0,1%-kal esett vissza.

**10. táblázat – GDP növekedés mértéke az EU-ban, országcsoportonként (Kohéziós Alap kedvezményezettjei – nem kedvezményezett országok, %)**

Országcsoport	2005-2009	2010-2014	2015-2019
EU15	2,7	0,5	3,5
EU12	0,7	1,0	2,0
EU27	1,0	1,0	2,2

*Forrás: Eurostat (2021e) alapján saját számítás*

A helyzet az egy főre jutó, vásárlóerőparitáson számított GDP EU-s átlaghoz viszonyított értéke esetében is hasonló. Eszerint 2004 és 2019 között a Kohéziós Alap kedvezményezettjei 14,5 százalékponttal kerültek közelebb az uniós átlaghoz. A fejlettebb országok fejlettségi szintje pedig 7,5 százalékponttal közelített ahhoz. A két vizsgált csoport esetében a különbség tehát szintén csökkenő tendenciát követ, mértéke azonban valamelyest kisebb az előző összevetéshez képest.

**11. táblázat – Egy főre jutó GDP az EU átlagában, országcsoportonként (Kohéziós Alap kedvezményezettjei – nem kedvezményezett országok)**

Országcsoport	2004	2009	2014	2019
EU15	58,9	66,5	68,5	73,4
EU12	117,8	114,0	112,8	110,3
EU27	100,0	100,0	100,0	100,0

*Forrás: Eurostat (2021e) alapján saját számítás*

#### 4.6.1.3. A SAPIR-JELENTÉS TANULSÁGAI

A Sapir-jelentés legfontosabb megállapításai között a kohéziós politika uniós és tagállami szintű újragondolásának szükségszerűsége, egyúttal a prioritások

csökkentése, egyszerűsítése szerepelt. A sikeres beavatkozások az állam- és közigazgatás szereplőinek kapacitásain is múlnak, lévén a programozásért és végrehajtásért a tagállami szuverenitás és a szubszidiaritás alapján ezen szereplők felelnek. Az Európai Unió szerepe ebben az olvasatban a keretek meghatározása, valamint a tagállami fejlesztésekhez szükséges erőforrások biztosítása kell, hogy legyen. A jelentés arra is javaslatot tett, hogy a kohéziós politika erőforrásainak zömét a kevésbé fejlett régiók helyett a kevésbé fejlett országokra kell koncentrálni, mégpedig két beavatkozási terület mentén: intézményi kapacitások fejlesztése, valamint humán és fizikai tőke fejlesztése. Az első prioritás legfőbb célja a fejlesztési források hatékony, szabályos, hatásos és hasznos elköltésének, még inkább az egységes piacba és integrációba történő beágyazódás elősegítése. A második prioritás keretében pedig a kutatás-fejlesztésbe, oktatásba és képzésbe, valamint az épített infrastruktúrába történő beruházások támogatására kerülne sor. Emellett az Európai Uniónak a tagállami támogatáspolitikát kiegészítve az egyén szintjén is támogatást kell nyújtania, például az állásukat elvesztő, átképzés, áttelepülés vagy vállalkozásindítás előtt álló személyek számára.

A regionalitás témakörében a jelentés tehát kiemelte, hogy az akkori gyakorlattal szemben – miszerint a források döntő többségére a régiók jogosultak – a kohéziós politika hatékonyságának növelése érdekében a tagállamok számára kell a forrásokat biztosítani, akik saját hatáskörben, partneri együttműködésben és szakpolitikai felügyelet mellett helyezik azt ki saját régióikban. Vagyis, bár a jogosultsági kérdésben közösségi szinten születne döntés, a források kihelyezéséről már – a szabályok betartása mellett – a tagállamok dönthetnének szabadon. A források EU költségvetésből történő lehívására ugyanakkor alapos indoklás mellett kerülhetne csak sor, megfelelően alátámasztva az adott projekttől várható és kívánt eredményeket. A területiség újragondolása mellett a jelentés a tématerületek fókuszálására is javaslatot tett, két új szakpolitikai intézkedéscsomag keretében. Az első, *felzárkóztatási politika* névre hallgató intézkedéscsomag kapcsán elsősorban tagállami szinten javasolták a jogosultsági kritériumok meghatározását, ahol a kedvezményezett országok saját hatáskörben dönthetnek a regionális forrásallokációról. Bár az országon belüli különbségek növekedése rövid távon ebben az esetben is valószínű lenne, a leszakadó térségekben további nemzeti szintű intézkedésekkel lehetőség nyílna a

beavatkozásra, természetesen az uniós feltételrendszer betartása mellett. A második intézkedéscsomag pedig *szervezetátalakítási politika* elnevezés alatt területi megkötés nélkül valamennyi európai állampolgár számára elérhető támogatást nyújtott volna, rászorultsági alapon. Ide sorolhatók az állásukat elvesztők vagy a mezőgazdaság megújulásában érintett piaci szereplők. A Sapir-jelentés tehát elméleti és gyakorlati oldalról is elemezte a kohéziós politika újragondolásával kapcsolatos elképzeléseket. Ennek markáns részét alkotta a forráskihelyezés területi aspektusának újragondolása, a rászoruló régiók helyett a rászoruló országok támogatásának szorgalmazása. Mivel azonban ez egyes országokat kedvezőtlenül érintene, így a beavatkozási logika megváltoztatása is szükséges. Míg a kevésbé fejlett országokban az uniós forrásokat két területen nyílna lehetőség felhasználni – intézményi kapacitások bővítése, valamint humán és fizikai infrastruktúra fejlesztése –, addig létrejönne egy másik intézkedéscsomag, amely területi korlátozás nélkül valamennyi európai állampolgár számára támogatást nyújtana munkaerőpiaci vagy szektorális rászorultság alapján.

Az alfejezetben a Sapir-jelentésben alkalmazott módszertan alapján mi magunk is megvizsgáltuk a kétezres években megfigyelhető tendenciákat a konvergencia terén. Eszerint megállapítható, hogy a korábban tapasztalt jelenség továbbra is fennáll. Egyrészt az újonnan csatlakozó, valamint a kohéziós források kedvezményezettjeinek minősülő országok sikeresen zárkóznak az európai átlag fejlettségi szinthez, ugyanakkor az egyes régiók teljesítménye között továbbra is nagyfokú különbségek azonosíthatók. Sőt ezek a különbségek a mélyülő, komplexé és heterogénne váló integrációban még markánsabbá váltak, vagyis a kohéziós politika mechanizmusainak újragondolása a korábbinál is időszerűbbnek mondható.

#### **4.6.2. BARCA-JELENTÉS – A KOHÉZIÓS POLITIKA MEGÚJÍTÁSÁNAK VÍZIÓJA**

A kohéziós politika újragondolásának szándéka 2004-től kezdődően a José Manuel Barroso vezette Bizottság ezirányú törekvéseinek erősödésével egyre inkább napirenden maradt. A szakterületért felelős Danuta Hübner regionális politikáért felelős európai biztos különösen eltökélt volt a szakpolitika átfogó reformjának végrehajtása kapcsán. Az erőfeszítések és szakmai előkészítő munka kiteljesedéseként

a biztos asszony felkérésére 2009 tavaszán Fabrizio Barca olasz közgazdász közzétette a kohéziós politika reformprogramja című jelentését (Barca, 2009), amelynek központi témája a terület-alapú („helyi-bázisú”) szemléletmódra történő váltás szükségszerűsége volt. Az elemzés keretében a később Mario Monti olasz miniszterelnök technokrata kormányában a területi kohézióért felelős miniszterként is ténykedő Barca szerzőtársaival arra vállalkozott, hogy feltárja azokat a kérdésköröket, amelyek tekintetében a kohéziós politika reformja egyrészt indokolhatónak, másrészt végrehajthatónak bizonyult.

#### *4.6.2.1. A BARCA-JELENTÉS KULCSMEGÁLLAPÍTÁSAI*

A jelentés leszögezte, a kohéziós politika szükségyszerűen az Unió egyik fő szakpolitikája kell, hogy maradjon, megfelelő alapot nyújtva a reformjavaslatban foglalt intézkedések végrehajtásához is. Ehhez azonban, figyelembe véve a megelőző időszak eredményeit és tapasztalatait, magát a kohéziós politikát is meg kell újítani. A jelentés fő üzenete, hogy a központi koordinációt és a statisztikai régiókon nyugvó területi megközelítést egy sokkal rugalmasabb, kihívásorientált, decentralizált, „helyi bázisú” fejlesztéspolitikával szükséges felváltani. A szakértők határozottan kritikai szemlélettel, az újszerű megközelítés szisztematikus felépítésével vezetik le a paradigmaváltás szükségességét. Indokként egyrészt az egyenlőtlenségek csökkentése (avagy kohézió) és a hatékonyságnövelés (avagy versenyképesség) között feszülő ellentmondásokat taglalják, valamint az ennek kapcsán felmerülő tematikus fókuszáltság és erőforrás koncentrációs igények szükségességét említik. A szakterületi reform értelmezésükben tíz pilléren alapul. A prioritások és a területi fókuszáltság kapcsán a szerzők véleménye szerint három-négy kulcsprioritás kiválasztására, a források 55-65%-ának ezen célok elérése érdekében történő felhasználására van szükség. A támogatások kihelyezése terén pedig a tagállami és regionális szinteken történő arányos és indokolt mértékű allokációra szükséges az eredményes szakpolitikai beavatkozások végrehajtása érdekében. A területi egyensúly megteremtéséhez szükség van továbbá a funkcionális régióktól való elvonatkoztatásra, helyette a források rugalmas, kihívásorientált és helyi igényekre szabott felhasználására. A témák között hat olyan kulcsprioritást azonosítanak, amelyeket a

kohéziós politika keretében kezelni szükséges: ezek az innováció és a klímaváltozás (hatékonyság), a migráció és a gyermekek (egyenlőség), valamint a készségek és az előregedés (mindkét célkitűzéshez kapcsolódva). A további pillérek között szerepelt a Bizottság és a tagállamok közötti fokozott párbeszéd fontossága az alapelvek, a prioritások és az indikátorok egyértelmű meghatározása érdekében; az ehhez kapcsolódó stratégiai dokumentumok és szerződéses kapcsolatrendszer felülvizsgálata; a megerősített irányítás; az addicionalitás alapelv érvényesülésének erősítése; a kísérletezés, helyi aktorok mozgósítása; a szakterület távlati fejlődését szolgáló hatásértékelések előtérbe helyezése; a Bizottság kompetenciaközponti szerepének megerősítése; a pénzügyi kontroll hatékonyságának növelése; valamint a közösségi szintű hatalmi egyensúlyok és az ellenőrzési jogkörök megteremtése. A szerzők a reformintézkedések bevezetését szakaszosan javasolták, részben a folyamatban lévő 2007 és 2013 közötti programozási ciklusban, de kiemelten a 2014-től kezdődő új finanszírozási periódusban. A javasolt módosítások végrehajtásához a kohéziós politika intézmény- és eszközrendszerét megfelelőnek értékelték.

A Barca-jelentés tehát a kohéziós politika területi aspektusa mentén is releváns megállapításokat fogalmazott meg. A kiindulási alap, hogy a kohéziós politika nem redisztribúciós politika, logikája nem alapulhat azon, hogy a tagállami befizetések újraelosztására törekedjen. Ezzel szemben cél a különbségek csökkentése, mégpedig az intézményi kapacitások és kompetenciák növelése, valamint a közjavak és közszolgáltatások biztosításán keresztül az egyenlőtlenségek és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem. Ezen kihívások kezeléséhez pedig nem regionális, hanem tagállami szintű forrásallokáció szükséges, a régiók felzárkóztatására való törekvéseknek pedig tagállami hatáskörben kell maradnia. Ez rávilágít a kohéziós politikával kapcsolatos következő dilemmára: csak a fejletlen régiók támogatására van szükség, vagy a gazdag régiókat is forráshoz kell juttatni? Ha a kohéziós politika az intézményi kapacitások és a társadalmi egyenlőtlenségek felszámolására irányul, akkor ezekkel a problémákkal valamennyi – fejlett és fejletlen – régió is szembesül, következésképpen valamennyi régió számára elérhető beavatkozásokra van szükség. Ráadásul, ha a gazdag régiók lakóit kizárjuk a kohéziós politika intézkedéseiből, óhatatlanul azt az érzetet keltjük, mintha másodlagos európai állampolgárok lennének, akik számára az integráció vívmányaihoz való egyenlő hozzáférés nem biztosított. Ezzel meg is érkezünk az

olyan központi statisztikai régiók, mint Közép-Magyarország problémájához, ahol nagyfokú belső fejlettségbeli különbségek, gazdasági-társadalmi egyenlőtlenségek figyelhetők meg. Megfelelő érv vajon egy pest megyei lakos vagy vállalkozó számára, hogy településén azért érhető el csupán a szomszédos megyében rendelkezésre álló támogatások töredéke, mert statisztikai értelemben ő egy fejlett régióban él vagy működik? A jelentés e dilemmán túl kritikával illeti a kohéziós politika fő indikátoraként használt egy főre eső GDP alkalmazását is. Önmagában e mutató alapján ugyanis képtelenség jellemezni egy régió gazdasági és társadalmi folyamatait, következésképpen a források kihelyezését és a régiók rangsorolását sem lehet ez alapján elvégezni. Kérdés továbbá az is, hogy a kohéziós politika végrehajtási struktúrája megfelelően szolgálja-e a hatékony és hatásos forrásfelhasználást, valamint megfelelő keretet biztosítana-e a helyi bázisú megközelítés adaptálásához. Ezen felvetések mentén a jelentés készítői a kohéziós politika értékelésére is vállalkoztak, ami alapján a már korábban is taglalt megállapításokra jutottak: a kohéziós politika szükséges, de aktuális formájában nem biztosít elégséges feltételrendszert az Unió előtt álló kihívások kezeléséhez.

#### *4.6.1.2. A BARCA-JELENTÉS INDIKÁTORAINAK ÚJRAÉRTÉKELÉSE*

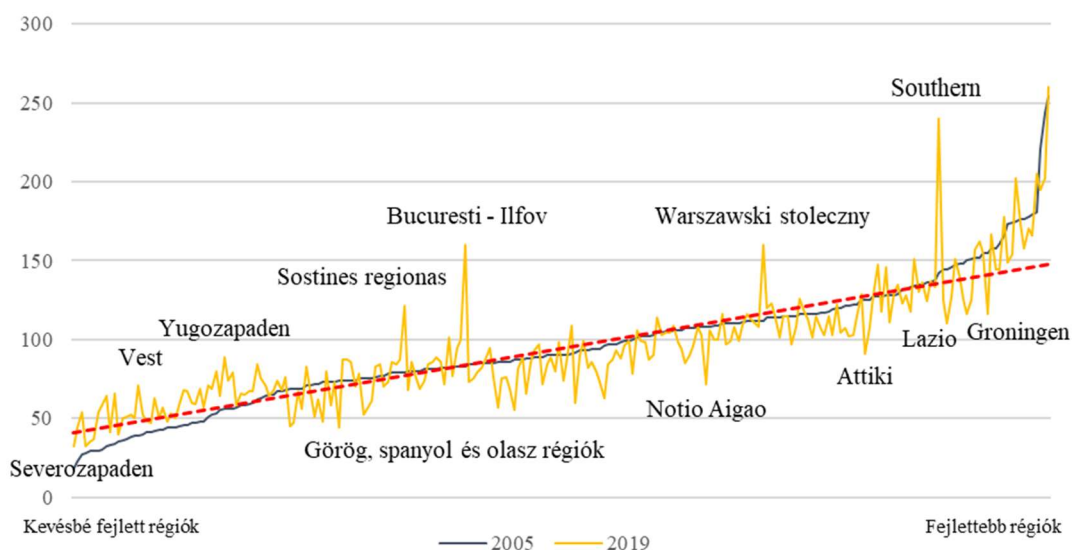
A Barca-jelentés számos indikátor mentén törekedett a szakértői anyagban foglaltak alátámasztására. A régiók vonatkozásában azonban két mutató elemzésére terjedt ki az anyag: ezek az egy főre jutó GDP, valamint a termelékenység voltak. Bár előbbi többször is a fejlődés elégtelen mérőszámaként értékeli, a konvergencia kettősségével – a tagállamok közötti egyidejű felzárkózás a tagállamon belüli különbségek növekedésével jár – mégis foglalkozni szükséges. Ennek vizsgálata során „kontextus indikátorként” érdemes elemezni a GDP/fő mutató alakulását. Amennyiben pedig egy régió vagy térség esetében a konvergencia hiányát tapasztaljuk, célzottan érdemes vizsgálni, hogy pusztán más régiók gyorsabb ütemű fejlődése miatt következett be a lemaradás, vagy maga a régió nem volt képes kihasználni a benne rejlő fejlődési potenciálokat.

A Barca-jelentéshez hasonlóan első lépésben mi magunk is összehasonlítottuk az európai régiók uniós átlaghoz mért fejlettségében 2005-ről 2019-re bekövetkező



változásokat. Barca és társai 1995-ös és 2005-ös adatokat vizsgálva igazolták, a fejletlenebb régiók kétségtávol zárkóznak az uniós átlaghoz, míg a közepesen fejlett vagy fejlettebb régiók esetében az átlagtól mért távolság csökken. A 2005-ös és 2019-es adatok alapján a megállapítás továbbra is helytálló. Amint az az 1. ábrán látható, a legkevésbé fejlett régiók többsége kisebb-nagyobb mértékben közelített az uniós átlaghoz, míg a többi régió esetében az eltérések kiegyenlítettnek mondhatók. Két érdekes jelenségre ugyanakkor érdemes kitérni. Egyrészt, ahogy az a Barca-jelentésből is kitűnt, a fővárosi régiók teljesítménye kimagasló valamennyi régió összevetésében.

**1. ábra – Egy főre jutó GDP 2005-2019 közötti változása a NUTS 2 régiókban, 2005-ös fejlettségi lista szerinti rangsorban (EU27 = 100)**



*Forrás: Eurostat (2021f) alapján saját szerkesztés*

A fenti, 1. ábrán Vilnius (*Sostines regionas*), Bukarest (*Bucuresti – Ilfov*) és Varsó (*Warszawski stoleczny*) teljesítménye kiugró a vizsgált időszakban. A legnagyobb ugrást azonban egy nem fővárosi, ráadásul már 2005-ben is fejlettnak minősülő régió, Dél-Írország érte el. A másik végletet ugyanakkor a kohéziós politika által eredendően kedvezményezett PIGS országok másik három tagja, Görögország, Olaszország és Spanyolország képezi. E három ország régiói esetében jelentős visszaesés figyelhető meg, amely Görögország esetében a legdrasztikusabb, amely ország számos régiója Európa legszegényebb térségei közé került. Lehetséges, hogy a

kohéziós politika vívmányainak regionális fejlettségre gyakorolt hatása mégis túl van értékelve? A Sapir-jelentés indikátorainak újraértékelése kapcsán már taglaltuk a tagállamok és régiók közötti fejlettségi különbségek alakulását, így a továbbiakban a Barca-jelentés és saját kutatásunk által is prioritásként kezelt, központi, fővárosi régiók fejlődési pályáját elemezzük. A következőkben hat közép-kelet-európai ország olyan régióját vagy régióit vizsgáljuk, amelyek vagy az adott ország fővárosát foglalják magukban, vagy a fővárost és az azt övező vidéki térséget alkotják. Teljeskörű adatok a vizsgált területi egységekre vonatkozóan 2018-ig állnak rendelkezésre, így a vizsgálatot a 2009 és 2018 közötti, tízéves periódusra végezzük el.

**12. táblázat – Fővárosi térségek GDP/fő mutatóinak alakulása Közép-Kelet-Európában (2009, 2018)**

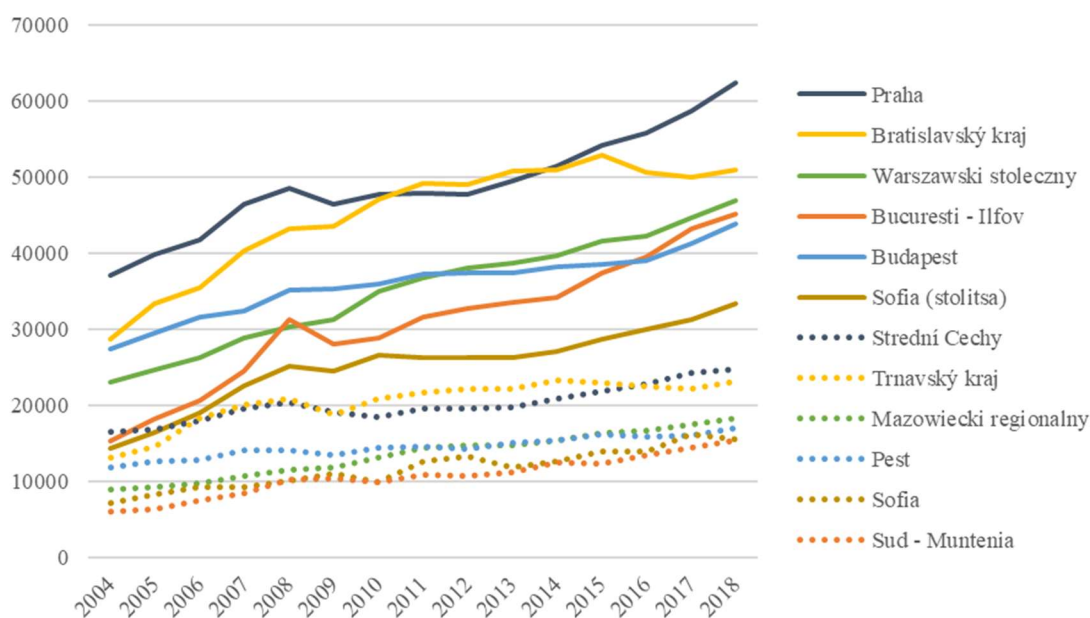
Ország	Régió	2009		2018		2009- 2018 +/- %	2009- 2018 +/- %p
		GDP PPS / fő	GDP PPS / fő EU27 átlagában	GDP PPS / fő	GDP PPS / fő EU27 átlagában		
Bulgária	Yugozapaden	17 700	74	25 100	83	41,8	9
	Sofia (stolitsa)	24 500	102	33 300	110	35,9	8
	Sofia	11 100	46	15 600	52	40,5	6
	BULGÁRIA	10 500	44	15 500	51	47,6	7
Csehország	Praha	46 400	193	62 300	206	34,3	13
	Strední Čechy	19 000	79	24 700	82	30,0	3
	CSEHORSZÁG	20 900	87	27 900	92	33,5	5
Lengyel- ország	Mazowiecki	22 400	93	34 400	114	53,6	21
	Warszawski stołeczny	31 200	130	46 900	155	50,3	25
	Mazowiecki regionalny	11 800	49	18 200	60	54,2	11
	LENGYELORSZÁG	14 400	60	21 400	71	48,6	11
Magyar- ország	Közép-Magyarország	26 200	109	32 500	108	24,0	-1
	Budapest	35 300	147	43 800	145	24,1	-2
	Pest megye	13 400	56	17 000	56	26,9	0
	MAGYARORSZÁG	15 600	65	21 600	71	38,5	6
Románia	București - Ilfov	28 000	116	45 100	149	61,1	33
	Sud - Muntenia	10 300	43	15 400	51	49,5	8
	ROMÁNIA	12 600	52	19 800	66	57,1	14
Szlovákia	Bratislavský kraj	43 500	181	50 900	169	17,0	-12
	Trnavský kraj	18 800	78	23 100	76	22,9	-2
	Západne Slovensko	15 900	66	19 300	64	21,4	-2
	SZLOVÁKIA	17 300	72	21 400	71	23,7	-1
EU27		24 100	100	30 200	100	25,3	-

*Forrás: Eurostat (2021e, 2021f) alapján saját szerkesztés*

A vizsgált tagállamok régióalkotása tekintetében két gyakorlat figyelhető meg. Az országok egyik csoportja (Csehország, Románia és Szlovákia) már a csatlakozástól

különálló régióként kezelte fővárosát (Szlovákia Pozsonyt és vonzáskörzetét), így a környező területek önálló régióként fejlettségüknek megfelelő regionális besorolást kaphattak. A másik országcsoport (Bulgária, Lengyelország és Magyarország) ugyanakkor a csatlakozáskor, valamint az első mérési pont évében a fővárost a környező térségekkel együtt, belső különbséggel terhelt régióként kezelte. De ezen országok esetében a fejlettségi szint idővel elérte vagy eléri azt a küszöbértéket, amikortól a régió már fejlettnak számít. Eközben, mint azt a 12. táblázat adataiból is láthatjuk, a vidéki térségek jellemzően lemaradásban vannak a fővároshoz képest és uniós összevetésben is fejletlen térségnek minősülnek.

**2. ábra – Fővárosok és környező térségek egy főre eső GDP-jének alakulása (2004-2018, PPS)**

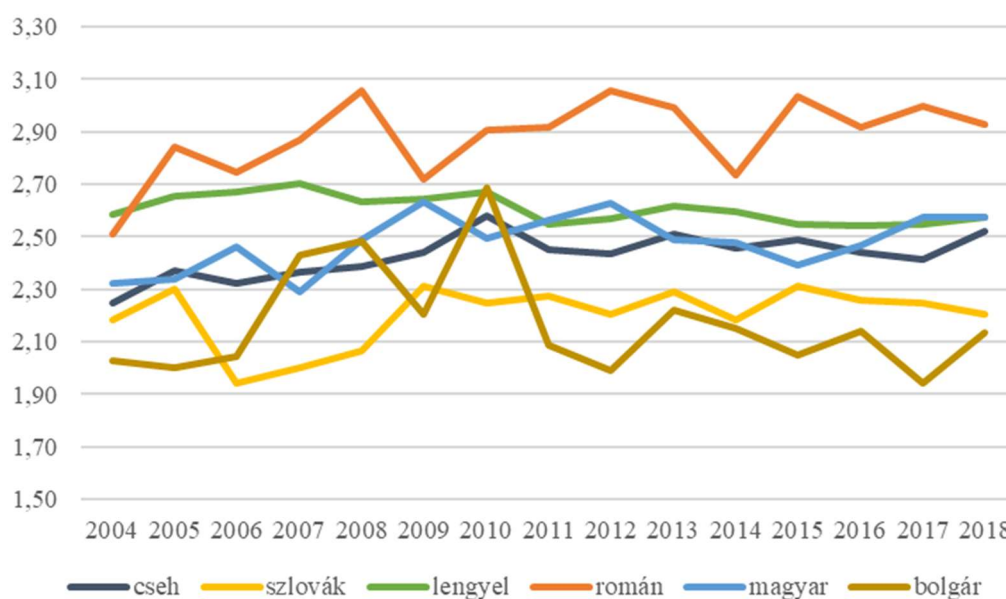


*Forrás: Eurostat (2021e) alapján saját szerkesztés*

A 2. ábrán összegzett adatokból az is látható, mindkét országcsoportban vannak jól és kevésbé jól teljesítők. A fővárost különálló régióként kezelő országok esetében Prága és Bukarest is érdemi növekedést realizált a vizsgált időszakban, Szlovákia esetében azonban a növekedés lassuló üteme miatt az uniós átlaghoz mért fejlettségi szint visszaesett, ami különösen a fővárost, Pozsonyt érintette. A másik csoportban Szófia és Varsó tudta javítani pozícióit uniós összevetésben, Közép-Magyarország, illetve Budapest ugyanakkor a vizsgált időszakban az uniós átlagnál

lassabb ütemben növekedett. Mindazonáltal, ahogy az a következő, 3. ábrán is látható, a fővárosi és vidéki térségek közötti fejlettségbeli különbségek Lengyelország esetét leszámítva, ha kismértékben is, de növekedtek 2004 és 2018 között. A 2018-as adatok alapján Bulgáriában volt a legkisebb (2,13-szoros) a főváros és a környező vidéki térség közötti különbség. A legnagyobb eltérést ezzel szemben Romániában figyelhető meg, ahol a két területi egység közötti különbség közel háromszoros (2,93-szoros).

**3. ábra – Fővárosok és a környező vidéki területek közötti fejlettségi különbségek Közép-Kelet-Európában**



*Forrás: Eurostat (2021e) alapján saját szerkesztés*

A fővárost is magukban foglaló régiók kapcsán tehát eltérő megállapításokat tehetünk. A régiók sorsa az uniós források mellett nagymértékben az ország politikai berendezkedésétől, gazdaságpolitikájától, külkereskedelmi nyitottságától is függ. Mindazonáltal megállapítható, hogy a Barca-jelentés által feszegetett kihívások jelenleg is jellemzik az Európai Uniót és annak régióit, így a jelentésben megfogalmazott, mindeddig nem adaptált javaslatok a jövőben további iránymutatásul szolgálhatnak a kohéziós politikai szabályozása és megújítása számára.

## **5. A KOHÉZIÓS POLITIKA REGIONÁLIS DIMENZIÓJA MAGYARORSZÁGON**

A fejezet célja a magyarországi folyamatok áttekintése a kohéziós politika 4. fejezetben ismertetett történetisége és evolúciója, azon belül is kiemelten a szabályozási környezet és regionalitás tükrében.

### **5.1. A CSATLAKOZÁST MEGELŐZŐ IDŐSZAK**

Bár Magyarország 2004. május 1-e óta az Európai Unió tagja, a közösségi költségvetésből származó fejlesztési források felhasználására már közvetlenül a rendszerváltást követően lehetősége adódott. Amint azt már taglaltuk, az Európai Közösség a nyolcvanas évek végén hamar felismerte a közép-kelet-európai szocialista államrend bukásában rejlő gazdasági és politikai lehetőségeket. A közeledés egyik szimbolikus lépése a magyar és lengyel átmenet segítségét szolgálni hivatott előcsatlakozási alap (PHARE) létrehozása volt. 1989 decemberében a Magyarország és Lengyelország gazdasági megsegítését célzó program első körben 300 millió ECU költségvetéssel, egy éves futamidőre jött létre, elsődlegesen azzal a céllal, hogy segítse a két ország szocialista berendezkedésből piacgazdaságba történő átmenetét. A program kezdeti sikere alapján a következő években mind a kedvezményezett országok köre, mind a ráfordított források aránya növekedett. 1998-tól deklarált célja a kedvezményezett országok segítése a teljes jogú EU tagság elnyerésében. A program így kiemelten támogatott intézményfejlesztési beavatkozásokat, amelyek egyrészt a közösségi joganyag átvételét, másrészt a csatlakozáshoz szükséges intézményi kapacitások kiépítését segítették. (Szegevári, 2007) A program költségvetésének közel harmada végül ilyen célokat szolgált, hozzájárulva ezzel Magyarország intézményi és területi felkészüléséhez a csatlakozást megelőzően. Ezen kívül azonban sor kerülhetett beruházási programokra, a gazdasági és szociális kohéziót erősítő beruházásokra, nemzetközi és határmenti együttműködések kialakítására is. A beavatkozások jellegéből fakadóan azok vonatkozásában területi szempontok nem kerültek megfogalmazásra, a végrehajtásra országosan, illetve az adott prioritások logikája szerint került sor.

Az évek előrehaladásával több és több tagjelölt országra kiterjesztett PHARE program 1999-ben két ágazati előcsatlakozási alappal egészült ki. A SAPARD program a közös agrárpolitikához kapcsolódó közösségi vívmányok átvételében, az agrárágazat fenntartható átalakításában és a vidékfejlesztésben támogatta a kedvezményezett országokat. A területi lehatárolást a tagállamok részéről a Bizottság részére benyújtandó tervdokumentumban kellett bemutatni. A magyar terv értelmében a tervezett *„intézkedések indítékai a mezőgazdaságra általánosan jellemzőek”* (FVM, 2000, pp. 61.), így azok esetében – a vidéki területek adaptációját segítő intézkedéseket leszámítva – földrajzi korlátozással nem éltek. A támogatások fókuszálására ehelyett ágazatok és tevékenységek szerinti lehatárolás alapján került sor. A program 2007-es utólagos értékelése is megerősítette, hogy területi lehatárolást kizárólag a „Vidéki térségek adaptációs képességének erősítése” prioritás esetében alkalmaztak, míg az agrárgazdaság versenyképességének növelését célzó prioritás keretében országosan valósulhattak meg projektek. Ennek is köszönhető, hogy a program száz legnagyobb projektjéből tizenegy Közép-Magyarország, azon belül négy Budapest területén valósulhatott meg. A projektek számát (2.604 db) tekintve ugyanakkor a legkevesebb beruházást épp a központi régióban hajtották végre (141 db). (Váti, 2007, pp. 45.)

A mezőgazdasági fejlesztéseket támogató programmal egyidőben jött létre a gazdasági és társadalmi kohézió, a környezetvédelem és a közlekedés terén tervezett nagyberuházások végrehajtását támogatni hivatott ISPA program is. A beavatkozási logikáját tekintve a Kohéziós Alaphoz hasonló eszköz esetében országos léptékű beruházások végrehajtására nyílt lehetőség, a regionalitás kérdésköre tehát még kevésbé volt mérvadó. Így a program segítségével 2000 és 2006 között sor kerülhetett például a Budapest-Cegléd-Szolnok-Lökösháza vagy a Budapest-Hegyeshalom vasútvonal fejlesztésére, Budapest és Szekszárd között a 6. számú főút fejlesztésére vagy a Budapesti Központi Szennyvíztisztító Telep korszerűsítésére is.

Az előcsatlakozási alapok összességében érdemi segítséget nyújtottak Magyarország (és más kedvezményezett tagjelölt országok) csatlakozásra való felkészüléséhez. A PHARE programban közel kétszáz egyedi beruházás valósulhatott meg a program futamideje alatt, mintegy másfél milliárd eurónyi támogatás ráfordításával. Mindezt a SAPARD és ISPA programok további félmilliárd euró támogatással egészítették ki, így összességében nagyságrendileg kétmilliárd eurót

fordíthatott az ország az előcsatlakozási alapokból beruházásokra, valamint felkészülésre. Hiszen az alapok segítségével megvalósuló programok és projektek kapcsán felmerülő számos adminisztratív és végrehajtási nehézség leküzdése is hozzájárult ahhoz, hogy Magyarország felkészültebben léphessen be az Unióba és férhessen hozzá később a jóval nagyobb volumenű kohéziós forrásokhoz. (Heil, 2007) Magyarország így aztán a lehetőségeihez mért felkészültséggel, ugyanakkor az uniós fejlettségi szintektől jelentősen elmaradva várta a 2004-es csatlakozást. Az összehasonlítás alapja az ekkorra már a tagjelölt országokban is kialakított NUTS régióstruktúra volt. Eszerint a csatlakozáskor az ország teljes területe az Európai Unió fejlettségi átlagának küszöbértéke alatti térségnek minősült. Mindez azonban szinte a teljes közép-kelet-európai térségre igaz volt, a csatlakozó régiók közül csupán Prága (*Praha*) és a Pozsonyi kerület (*Bratislavský kraj*) minősült 2. célkitűzés besorolás alá tartozó területnek.

## **5.2. MAGYARORSZÁG RÉGIÓINAK KIALAKÍTÁSA**

Magyarország a legtöbb Európai Unió tagállamhoz hasonlóan alapvetően két szempont mentén határozta meg az ország területi lehatárolását. Egyrészt annak valamilyen módon illeszkednie kellett a meglévő közigazgatási struktúrába, másrészt az uniós NUTS klasszifikációs ajánlással összhangban a kialakuló régiók népessége lehetőleg minél inkább egyező kellett, hogy legyen. A két követelménynek a megyék rendszere azonban önmagában nem felelt meg, hisz azok túlzottan kis területi egységek voltak ahhoz, hogy önálló NUTS 2 régiók lehessenek. Így végül a kormányzat és a statisztikai hivatal együttműködésben a kilencvenes évek végére egy nagyrégió (NUTS 1), hét tervezési-statisztikai régió (NUTS 2) és húsz NUTS 3 szintű területi egység (főváros és megyék) került kialakításra. Az Eurostat javaslatára később a NUTS 1 szint felülvizsgálata után az ország egy helyett három nagyrégióra (Dunántúl, Közép, Alföld és Észak) lett felosztva. Az újonnan meghatározott NUTS 2 régiók (Nyugat-Dunántúl, Közép-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Közép-Magyarország, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld) pedig a megyék egyesítésével jöttek létre, az alábbi jellemzőkkel.

13. táblázat – Magyarország NUTS 2 régiói 2020-ig

Régió	Megye	Népesség (ezer fő)		GDP/fő (EU = 100)	
		2004	2019	2004	2019
Nyugat-Dunántúl	Győr-Moson-Sopron	440,1	467,1 ▼	73	83 ▲
	Vas	266,3	253,6 ▼	63	66 ▲
	Zala	296,7	268,6 ▼	58	55 ▼
Közép-Dunántúl	Fejér	428,6	417,7 ▼	61	73 ▲
	Komárom-Esztergom	315,9	299,2 ▼	69	73 ▲
	Veszprém	368,5	341,3 ▼	49	56 ▲
Dél-Dunántúl	Baranya	402,3	360,7 ▼	46	50 ▲
	Somogy	334,1	301,4 ▼	42	48 ▲
	Tolna	247,3	217,4 ▼	44	56 ▲
Közép-Magyarország	Budapest	1 705,3	1 752,3 ▲	129	151 ▲
	Pest	1 244,4	1 278,9 ▲	56	58 ▲
Észak-Magyarország	Borsod-Abaúj-Zemplén	738,1	642,4 ▼	41	50 ▲
	Heves	323,8	294,6 ▼	44	56 ▲
	Nógrád	218,1	189,3 ▼	32	32 ●
Észak-Alföld	Hajdú-Bihar	550,3	528,0 ▼	50	52 ▲
	Jász-Nagykun-Szolnok	413,2	370,0 ▼	40	47 ▲
	Szabolcs-Szatmár-Bereg	583,6	553,0 ▼	36	43 ▲
Dél-Alföld	Bács-Kiskun	541,6	503,8 ▼	44	59 ▲
	Békés	392,8	334,3 ▼	40	43 ▲
	Csongrád-Csanád	425,8	399,0 ▼	49	54 ▲

*Forrás: KSH (2021a) és Eurostat (2021e) alapján saját szerkesztés*

Fejlettségi szintjüket tekintve a csatlakozáskor valamennyi régió az 1. célkitűzés hatálya alá tartozott, tekintettel, hogy az egy főre jutó, vásárlóerőparitáson számolt GDP értékek nem érték el az uniós átlag 75%-át. Míg azonban a csatlakozás évében Pest megye fejlettségi szintje a magyar átlag 88,6%-án állt, Budapesten az egy főre jutó GDP alakulása több mint kétszerese volt annak. (KSH, 2021a) Ezek alapján Budapest önálló régióként már a csatlakozáskor sem minősült volna 1. célkitűzés alá eső térségnek, amely jelentős mértékben csökkentette volna a fővárosban elérhető támogatások mértékét. Az uniós csatlakozással tehát az ország egésze a kohéziós politika haszonélvezőjévé vált. Ezzel összefüggésben azonban gyakori és jogos kritika, hogy a régiók létrehozását – még ha szándék és kísérletek olykor voltak is rá – nem követte érdemi decentralizáció, az újonnan létrejövő területi egységek nem rendelkeztek érdemi közigazgatási, tervezési, végrehajtási jogosultságokkal. (Pálné et al., 2016) Mindez mind a mai napig jellemzi a magyar régiók helyzetét és szerepét a fejlesztéspolitika és az uniós források felhasználása terén.



### 5.3. A CSATLAKOZÁST KÖVETŐ CSONKA KÖLTSÉGVETÉSI CIKLUS

Magyarország 2004-ben tehát abban a helyzetben csatlakozott az Európai Unióhoz, hogy az ország egész területe jogosult az uniós támogatásokra. Ennek eredményeként az ország a strukturális és kohéziós alapok forrásaiból mintegy 800 milliárd forintnyi támogatáshoz juthatott hozzá. A forrásbőség egyúttal nagy kihívás elé is állította a fejlesztéspolitikai apparátust, hiszen mindez nem csak a támogatások mértékét tekintve jelentett a korábbi előcsatlakozási alapokhoz képest jelentős növekedést, hanem az adminisztráció, vagyis a tervezési és végrehajtási feladatok tekintetében is. Mivel a belépés évében az aktuális költségvetési időszak már a ciklus felén is túl járt, a Bizottság lehetőséget nyújtott az új tagállamoknak a belépést megelőző programozásra, sőt bizonyos esetekben a pályázati felhívások meghirdetésére is. A terveknek természetesen összhangban kellett állniuk az irányadó uniós rendeletekben foglaltakkal, valamint hozzá kellett járulniuk a gazdasági versenyképesség javítása és foglalkoztatottság növelése stratégiai célok teljesüléséhez. A Tanács 1260/1999/EK Rendeletének 1. cikke értelmében a strukturális alapok felhasználása a vizsgált időszakban három kiemelt célkitűzésre irányulhatott:

- a fejlődésben lemaradt régiók fejlesztésének és strukturális alkalmazkodásának elősegítése (1. célkitűzés);
- a strukturális nehézségekkel küzdő térségek gazdasági és társadalmi szerkezetváltásának támogatása (2. célkitűzés);
- az oktatási, képzési és foglalkoztatási politikák és rendszerek kiigazításának és korszerűsítésének támogatása (3. célkitűzés).

Magyarország a tört ciklus három évre vonatkozó fejlesztési elképzeléseit a Nemzeti Fejlesztési Terv című tervezési dokumentumban terjesztette a Bizottság elé. A stratégiai terv kidolgozása már 2001-ben megkezdődött, az Unió felé történő benyújtásra 2003-ban került sor. A dokumentumban (Kormány, 2003) a fejlesztések általános céljaként az életminőség javítását, illetve az egy főre eső jövedelem uniós átlaghoz történő felzárkóztatását jelölték meg. Az ehhez kapcsolódó három specifikus cél pedig a versenyképesebb gazdaság megteremtése, a humán erőforrások jobb kihasználása és a jobb minőségű környezet és kiegyensúlyozottabb regionális fejlődés

elősegítése volt. A dokumentumban foglaltak értelmében a költségvetési ciklusban alapvető prioritást kapott „a területi egyenlőtlenségek csökkentése és a gazdasági-társadalmi kohézió erősítése” is. (Kormány, 2003, pp. 155.) A célok elérése érdekében öt operatív program került meghatározásra, az alábbi indikatív uniós forráskerettel.

**14. táblázat: A Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai és indikatív költségterve**

Operatív program	Indikatív forráskeret (mrd Ft)			Összesen
	Strukturális alapok	Kohéziós Alap	Hazai költségvetés	
Gazdasági Versenyképesség Operatív Program	109,4	0	45,2	154,6
Humán erőforrás-Fejlesztés Operatív Program	143,5	0	47,8	191,3
Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Program	83,4	283,7	142,4	509,5
Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program	80,8	0	26,9	107,8
Regionális Fejlesztési Operatív Program	91,7	0	29,7	121,4
<b>ÖSSZESEN</b>	<b>508,9</b>	<b>283,7</b>	<b>292,1</b>	<b>1 084,7</b>

*Forrás: Baráth (2004) alapján saját szerkesztés*

A Nemzeti Fejlesztési Terv területi dimenzióját egyrésztől meghatározta, hogy az ország teljes területe kedvezményezett térségnek minősült, vagyis az ágazati beavatkozások valamennyi régióban megvalósíthatók voltak. Ugyanakkor, amint az a 14. táblázat adataiból is látható, a kiegyensúlyozott területi fejlődést egy önálló operatív program is szolgálta. Az NFT keretében a források 11,19%-a lett a régiók kiegyensúlyozottabb fejlődését célzó operatív programhoz rendelve, ami érdemi volumennek minősíthető, hiszen a regionális különbségek csökkentéséhez az ágazati operatív programok beavatkozásai is hozzájárulnak. Épp ez utóbbi miatt a ROP beavatkozási logikáját az alábbi három célterületre fókuszálták: természeti, kulturális értékekben gazdag térségek belső erőforrásokra építő, fenntartható fejlesztése; vonzó települési környezet kialakítása és a gazdasági potenciál fejlesztése, tekintettel a hátrányos helyzetű kistérségekre; helyi szereplők alkalmazkodóképességének és együttműködésének erősítése. Vagyis a program keretében megvalósuló forráskihelyezéssel a turisztikai potenciál erősítését, a térségi infrastruktúra és települési környezet fejlesztését, valamint a humán erőforrás kapacitások regionális erősítését kívánták elérni.

A beavatkozási logika és az indikatív tervek alapján a kormányzat fontos szerepet szánt az elmaradt régiók felzárkóztatására és a hátrányos helyzetű kistérségek fejlesztésére. A Nemzeti Fejlesztési Terv forráskihelyezésére vonatkozó adatok ugyan jelenleg nyilvánosan már nem elérhetők, de a megvalósult beavatkozásokat értékelő tanulmányok alapján elemezhető annak érvényesülése. Csíste és Német (2008) kistérségi fejlesztési teljesítményt vizsgáló elemzésében például arra kereste a választ, a Nemzeti Fejlesztési Terv keretében végrehajtott beavatkozások az operatív programok kistérségi szintű forráskihelyezési adatai alapján a területi különbségek növeléséhez vagy csökkentéséhez járultak hozzá. Lineáris regressziós paraméterbecsléssel az öt operatív program tizenhat prioritásának végrehajtási adatait vizsgálva megállapították, a kedvezményezettek székhelye szerint az egy állandó lakosra jutó fejlesztési forrásokból a gazdaságilag fejlettebb kistérségek nagyobb arányban részesültek, azonban a megvalósítási helyszín vonatkozásában ilyen összefüggés nem figyelhető meg. Ez azt jelenti, hogy a beruházások jelentős részét a fejlettebb kistérségekben központtal rendelkező kedvezményezettek fejletlenebb kistérségekben hajtották végre – ez jellemzően akkor fordul elő, ha egy vállalkozás székhelye és fióktelepe eltérő településen van, de oktatási intézmények vagy más szervezetek is rendelkezhetnek a székhelytől eltérő megvalósítási helyszínnel. A fejletlenebb kistérségekbe történő forráskihelyezés azonban egyedül az AVOP esetében érvényesült, a ROP esetében az eltérés minimális, míg a GVOP és HEFOP források inkább a fejlettebb térségekbe áramlottak. Különösen a technológiai fejlődést megalapozó beruházások összpontosulnak a fejlett térségekben, azon belül is Budapesten és vonzáskörzetében.

#### **5.4. AZ ELSŐ TELJES KÖLTSÉGVETÉSI CIKLUS**

Az európai szabályozási környezetről a 4.3. alfejezetben értekeztünk, így ebben az alfejezetben a célrendszer változásait tárgyaljuk csak újra. A ciklus érdemi változása a kohéziós politikára fordított összeg jelentős növekedése volt mind abszolút értékben, mind az Európai Unió költségvetésének arányában. Mindezt a 2007-re Bulgária és Románia csatlakozásával tizenkettőre bővülő új tagok fejlesztési forrásigénye tette szükségessé. A jelentősen új helyzet és a nagyobb forrás azonban

nem jelentett érdemi változást a kohéziós politika célrendszerében. A korábbi 1. célkitűzés immár „konvergencia” néven maradt a kohéziós politika fő prioritása, melynek keretében a források döntő mértékben – mintegy 80%-ban – továbbra is a kevésbé fejlett régiókat célozták. A 2. és 3. célkitűzés ezzel szemben valamennyi, nem konvergencia régió számára biztosított támogatást a növekedés („*regionális versenyképesség*”) és munkahelyteremtés („*foglalkoztatás és területi együttműködések*”) elősegítéséhez. (EU, 2006) A strukturális alapok jogosultsági küszöbértéke továbbra is az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számított GDP uniós átlagának 75%-a maradt. A Kohéziós Alap esetében is maradt a korábbi szint, miszerint a támogatásra az egy lakosra jutó GNI uniós átlagának 90%-a alatti tagállamok jogosultak.

A kohéziós politika növekvő súlyának köszönhetően a 2007 és 2013 közötti költségvetési időszak fordulópont volt a hazai uniós forrásfelhasználásban is. Soha korábban nem állt ugyanis rendelkezésre olyan mértékű és koncentrált fejlesztési forrás, mint aminek felhasználásáról az Új Magyarország Fejlesztési Terv és az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program keretei között rendelkezhettek. A két terv összességében 28,78 milliárd eurós forrásra alapozhatott, amelyet az ország az első teljes ciklusa keretében, immár az első tervezési időszak tapasztalataira is építve használhatott fel fejlesztéspolitikai elképzeléseinek végrehajtására. Emellett alkalmazkodni kellett egy új körülményhez is, miszerint Közép-Magyarország kikerült a konvergencia régiók köréből és már csak *phasing-in* státuszban, átmenetileg volt jogosult emelt összegű támogatásokra. A kormány az Új Magyarország Fejlesztési Tervet 2005-ben terjesztette be a Bizottság elé.

A tervezési dokumentumban kiemelt figyelmet szenteltek a területi különbségek növekedéséből fakadó problémáknak. Nem csupán a régiók közötti különbségek fokozódásáról van szó – Közép-Magyarország eddigre a többi hat régióhoz képest gyorsabb ütemben tudott növekedni –, hanem a kistérségek – kiemelten, de nem kizárólagosan Budapest és Pest megye – közötti fejlettségbeli szakadékokról is. A beavatkozások szintjén mindezt komplex és régiókon átívelő fejlesztésekkel kívánták kezelni. Az ÚMFT átfogó céljai mindazonáltal két területre, a foglalkoztatás bővítésére és a tartós növekedés feltételeinek megteremtésére irányultak. A terv prioritásai (és operatív programjai) hat témát fedtek le:

gazdaságfejlesztés (GOP), közlekedésfejlesztés (KÖZOP), társadalom megújulása (TÁMOP és TIOP), környezeti és energetikai fejlesztés (KEOP), területfejlesztés (hét ROP) és államreform (ÁROP és EKOP). Két kapcsolódó OP azon prioritások esetében került meghatározásra, ahol ERFA és ESZA források bevonását is tervezték – ez esetben az egyik OP (TIOP és EKOP) az ERFA, a másik (TÁMOP és ÁROP) az ESZA fejlesztéseket tartalmazta. A 2007 és 2013 közötti ciklusban ezen kívül az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból és az Európai Halászati alapból (EHA) megvalósuló fejlesztéseket is különállóan, külön tervezési dokumentumban (Új Magyarország Vidékfejlesztési Program, ÚMVP) kezelték.

**15. táblázat – Az ÚMFT operatív programjai közötti forrásmegosztás**

<b>Operatív Program</b>	<b>Strukturális Alapok (Ft)</b>	<b>Kohéziós Alap (Ft)</b>	<b>Összesen (Ft)</b>
KÖZOP	1 679 061 074	4 544 368 075	6 223 429 149
Konvergencia ROP-ok	4 304 318 100	0	4 304 318 100
KEOP	396 031 136	3 782 815 205	4 178 846 341
TÁMOP	3 482 518 044	0	3 482 518 044
GOP	2 495 796 115	0	2 495 796 115
TIOP	1 948 922 941	0	1 948 922 941
KMOP	1 467 196 353	0	1 467 196 353
EKOP	358 445 113	0	358 445 113
VOP	0	315 132 937	315 132 937
ÁROP	146 570 507	0	146 570 507
<b>ÚMFT</b>	<b>16 278 859 383</b>	<b>8 642 316 217</b>	<b>24 921 175 600</b>
<b>ÚMVP</b>	<b>3 860 091 392</b>	<b>0</b>	<b>3 860 091 392</b>
<b>Mindösszesen</b>	<b>20 138 950 775</b>	<b>8 642 316 217</b>	<b>28 781 266 992</b>

*Forrás: Kormány (2007) alapján saját szerkesztés*

Az operatív programok és az ÚMVP indikatív pénzügyi indikációja alapján a ciklus forrásainak több mint harmadát (36,14%) infrastrukturális (közlekedési és energetikai) beruházásokra tervezték fordítani, míg a második legtöbb forrással (20,05%) a regionális operatív programok gazdálkodhattak. Abszolút értékben Közép-Magyarország forráskerete a regionális OP-k között kiemelkedett, a központi régió a teljes (ÚMFT + ÚMVP) forrás 5,1%-át kapta, szemben a konvergencia régiók 1,6-3,4%-os részarányaival. Az egy főre jutó támogatások fajlagos értéke alapján azonban Közép-Magyarország csak az ötödik helyen állt a régiók rangsorában – Nyugat- és Közép-Dunántúlt megelőzve. Ezzel együtt a központi régió nem konvergencia

régióként is jelentős forrásokhoz jutott 2007 és 2013 között, köszönhetően annak, hogy egyes ágazati OP-k (EKOP, TÁMOP, ÁROP), valamint az ÚMVP forrásaiból is részesülhetett. Összességében a Közép-Magyarországon elkölthető források mértéke a teljes költség 11,49%-át tette ki. A ciklusban egyébként a kormányzat deklarált célja volt, hogy a fejlesztési források minél nagyobb mértékben legyenek elérhetők Közép-Magyarország számára is, egyrészt a régió belüli fejlettségbeli különbségek, másrészt a fővárosban koncentrált egyes beruházások országos hatóköre és tovagyrúzó hatásai okán. A régióban a fejlesztések fő célja a térség nemzetközi versenyképességének, foglalkoztatásának és vonzerejének növelése volt, az alábbi beavatkozási területek mentén: innováció-orientált gazdaságfejlesztés, közszolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása, természeti környezet revitalizálása, közlekedési rendszer fejlesztése, humán erőforrás fejlesztése. A tervdokumentumban Budapestet innovációs potenciálja okán egyébiránt a Lisszaboni Stratégia céljainak elérése szempontjából kiemelten fontos térségnek minősítették.

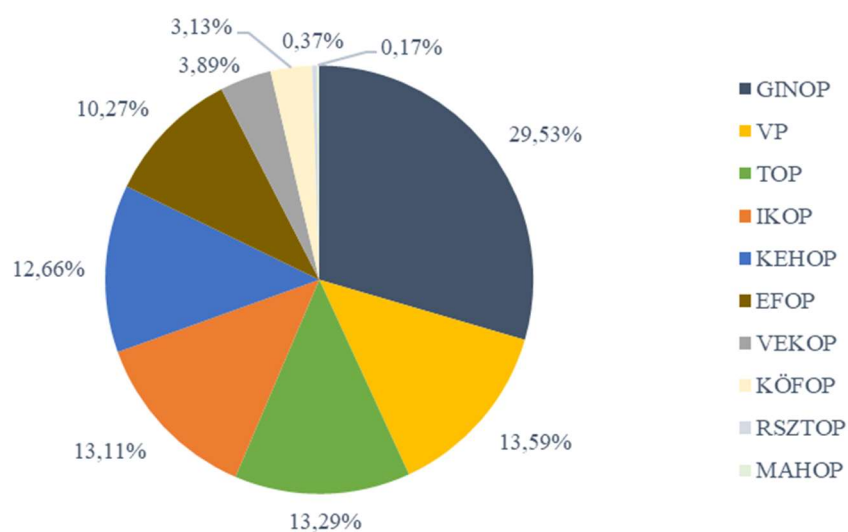
## **5.5. A MÁSODIK TELJES KÖLTSÉGVETÉSI CIKLUS**

A 2014 és 2020 közötti ciklus költségvetésének és szabályozó rendeleteinek elfogadását minden korábbinál nagyobb viták előzték meg a tagállamok részéről. Egyrészt a kohéziós politika egyre inkább a Horvátország belépésével már tizenháromra bővülő közép-kelet-európai térség finanszírozási forrásává vált. Ráadásul a megelőző időszak forrásbősége számos olyan kockázati tényező meglétére világított rá, mint a forrásokkal való visszaélések (pl. Bulgária, Magyarország, Románia) vagy a forrásokat kezelő intézményrendszerek hiányosságai (pl. Csehország). A takarékoság (és szabályosság) elvét képviselő nyugati tagállamok így a kohéziós források csökkentésében lettek érdekeltek. Emellett azonban az is érdekük volt, hogy Nyugat-Európa ismét hozzáférjen a ESB Alapok költségéhez. Így végül a ciklus ismét számos újítást hozott magával (lásd 4.3. alfejezet). Ezek közül a régiókatégoriákkal kapcsolatos átalakítás, valamint a forrásallokációs képletek módosítása releváns a területi dimenzió szempontjából. Az 1. és 2. célkitűzések közötti átjárást biztosító *phasing-out* és *phasing-in* kategóriák helyett az Európai Bizottság 2014-től egy harmadik régiótípust, az átmeneti régiót vezette be, míg a konvergencia

régiókat „kevésbé fejlett”, a korábbi regionális versenyképesség és foglalkoztatás hatálya alá tartozókat pedig „fejlettebb” besorolással illette. A „kevésbé fejlett” régiók jogosultsági küszöbértéke 75% maradt, az „átmeneti” régiók esetében pedig egy 90%-os küszöbértéket vezettek be, melynek eredményeként számos nyugat-európai régió juthatott a korábbihoz képest több forráshoz.

Az ország legfontosabb kihívásait és fejlesztési prioritásait a Széchenyi 2020, vagyis „Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020-as fejlesztési időszakra” című stratégiai dokumentum ismertette. (ME, 2014) A vizsgált ciklusban átfogó nemzeti fejlesztési célként a „*fenntartható, magas hozzáadott értékű termelésre és a foglalkoztatás bővítésére épülő gazdasági növekedés*” (ME, 2014, pp. 10.) került meghatározásra. A források felhasználása során prioritást élvezett tehát a növekedés elősegítése, amit közvetlen gazdaságfejlesztési programokon keresztül kívántak elérni. A gazdasági növekedés két alapvető forrásaként a foglalkoztatás bővítésére, valamint a technológiai modernizálás és a magasabb hozzáadott értékű termelésre történő átállás elősegítésére tekintettek. Az átfogó célokhoz kapcsolódva öt nemzeti fejlesztési prioritás került meghatározásra: gazdasági szereplők versenyképességének javítása és nemzetközi szerepvállalásuk fokozása; foglalkoztatás növelése; energia- és erőforrás-hatékonyság növelése; társadalmi felzárkózási és népesedési kihívások kezelése; helyi és térségi fejlesztések megvalósítása.

**4. ábra – Széchenyi 2020 operatív programok indikatív pénzügyi forrásainak megoszlása**



*Forrás: ME (2014) alapján saját szerkesztés*

A Széchenyi 2020 keretében meghirdetett ágazati operatív programok a klasszikus szakterületekhez – gazdaság, környezet és energetika, infrastruktúra, humán erőforrás, közszolgáltatás és közigazgatás, agrár és vidékfejlesztéshez – kapcsolódtak. A régiók fejlesztését azonban ezúttal csak két operatív program – Terület- és Településfejlesztési Operatív Program, Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program – keretében kezelték, a kevésbé fejlett régiók egységes fejlesztési tervet kaptak. A tervezés során az indikatív forrásallokációt tekintve a legtöbb forrást a GINOP (29,53%), a TOP (13,29%), valamint az VP (13,11%) fejlesztések finanszírozására szánták, míg más programok lényegesen kisebb (VEKOP, KÖFOP) vagy minimális (RSZTOP, MAHOP) arányban részesülhettek csak a költségvetésből.

A ciklus fontos vívmánya volt a területi kiválasztási rendszer (TKR) bevezetése, amelyt az a célt volt hivatott szolgálni, hogy egy-egy integrált területi beavatkozás-csomagot több alap vagy operatív program is elő tudjon segíteni, legyen szó decentralizált területi fejlesztésekről vagy kiemelt, központilag koordinált területfejlesztési beavatkozásokról. A TOP keretében az érintett szereplők számára objektív társadalmi-gazdasági mutatók alapján meghatározott forráskeret állt rendelkezésre a fejlesztések végrehajtásához. Emellett az ágazati operatív programok megvalósításakor is fokozott hangsúlyt kívántak helyezni az országos jelentőségű területi problémák kezelésére. Vagyis ezen programok esetében kiemelten kellett kezelni olyan funkcionális területeket, mint a hátrányos helyzetű térségek (a foglalkoztatás bővítése és a társadalmi integráció érdekében), a nagyvárosi gazdasági növekedési zónák (a specializált versenyképességi fejlesztések érdekében), a Balaton térsége (annak fenntartható fejlődése érdekében), valamint egyéb beavatkozás-specifikus területi egységek (települések, várostérségek stb.). A ciklus további újítása, hogy a valódi önkormányzatisággal és jogosultságokkal azt megelőzően sem rendelkező régióktól a területi fejlesztések koordinációja deklaráltan megyei szintre, a megyei önkormányzatokhoz került. Mindez önmagában megkérdőjelezi a NUTS 2 területi szint valós funkcióját Magyarország esetében, hiszen az így végérvényesen megmaradt statisztikai szerepkörben.

Pedig a ciklusban akadt volna teendő a régiók kapcsán, Közép-Magyarország ugyanis 2014-től kezdődően Európa fejlettebb régiói közé került. Az elérhető



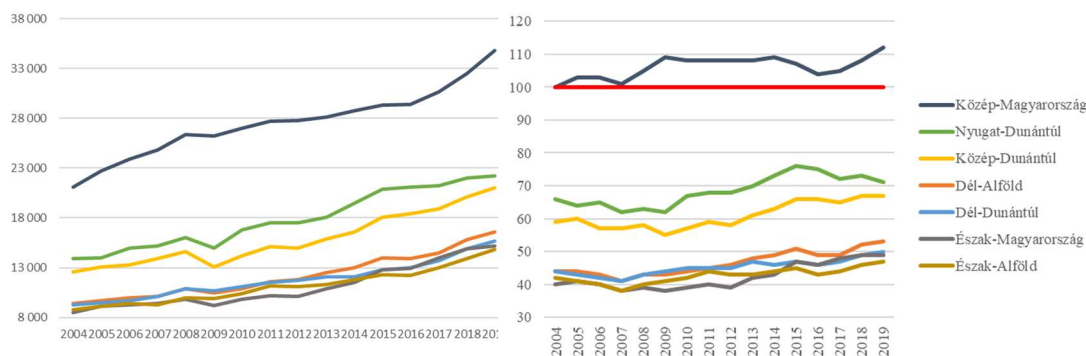
fejlesztési források tekintetében ez viszont érdeksérelmet jelentett a régió hátrányos helyzetű járásai számára. Hiszen Közép-Magyarország ettől kezdve a támogatások csupán töredékéhez ért hozzá országos összevetésben, miközben Budapest és az agglomerációs gyűrűn kívüli Pest megyei területek között jelentős fejlettségbeli szakadék tátongott, másrészt a régió a kutatás-fejlesztési kapacitások legalább kétharmadát koncentrált. A csökkentett támogatási keretösszegek felosztásáról tehát úgy kellett dönteni, hogy azzal egyidejűleg kellett törekedni a leszakadó térségek felzárkóztatására, valamint a versenyképesség fokozása érdekében a kutatás-fejlesztési potenciálok kiaknázására. Márpedig a már korábban is taglalt okok miatt a két cél egyidejű elérése a fejlesztéspolitika hatásmechanizmusából fakadóan nem lehetséges.

Mindennek ellenére a régió helyzetének konszolidálása csak 2019-ben kezdődött meg, így az új költségvetési ciklusba lépve Pest megye immár valós fejlettségi szintjének megfelelő, önálló NUTS 2 régióbesorolást kap. Célszerű mindazonáltal elemezni a magyar régiók és megyék jellemzőit, amelyre a következő alfejezetben kerül sor.

## **5.6. MAGYAR RÉGIÓK AZ EURÓPAI UNIÓBAN**

Az előző alfejezetekben áttekintettük, Magyarország a csatlakozásra való felkészülés és a tagság időszakában milyen prioritások és területi szempontok mentén tervezte végrehajtani kohéziós forrásokból finanszírozott fejlesztéspolitikáját. Ez alapján megállapítható, 2004 óta a központi régióval kapcsolatos problémák ciklusról ciklusra egyre erősödtek, Közép-Magyarország fejlődése pedig nem egységesen, sokkal inkább a főváros által orientálva ment végbe, miközben a régió fejletlenebb térségei gyengébb eredményeket értek el. Ezzel együtt megállapítható, a kohéziós politika szabályrendszere nem változott érdemben a célok és prioritások átalakulásával együtt, ami a kétezres évek területi kohéziós prioritásai irányából napjainkra sokkal inkább a közösségi szintű versenyképesség fokozása irányába tolódott. Mindezek tükrében a fejezet zárásaként a magyar régiók és megyék teljesítményt vizsgáljuk az egy főre jutó GDP 2004 és 2019 közötti alakulása alapján.

**5. ábra – Magyar NUTS 2 régiók egy főre jutó GDP adatai (vásárlóerőparitáson és az EU27 átlagához mérten, 2004-2019)**

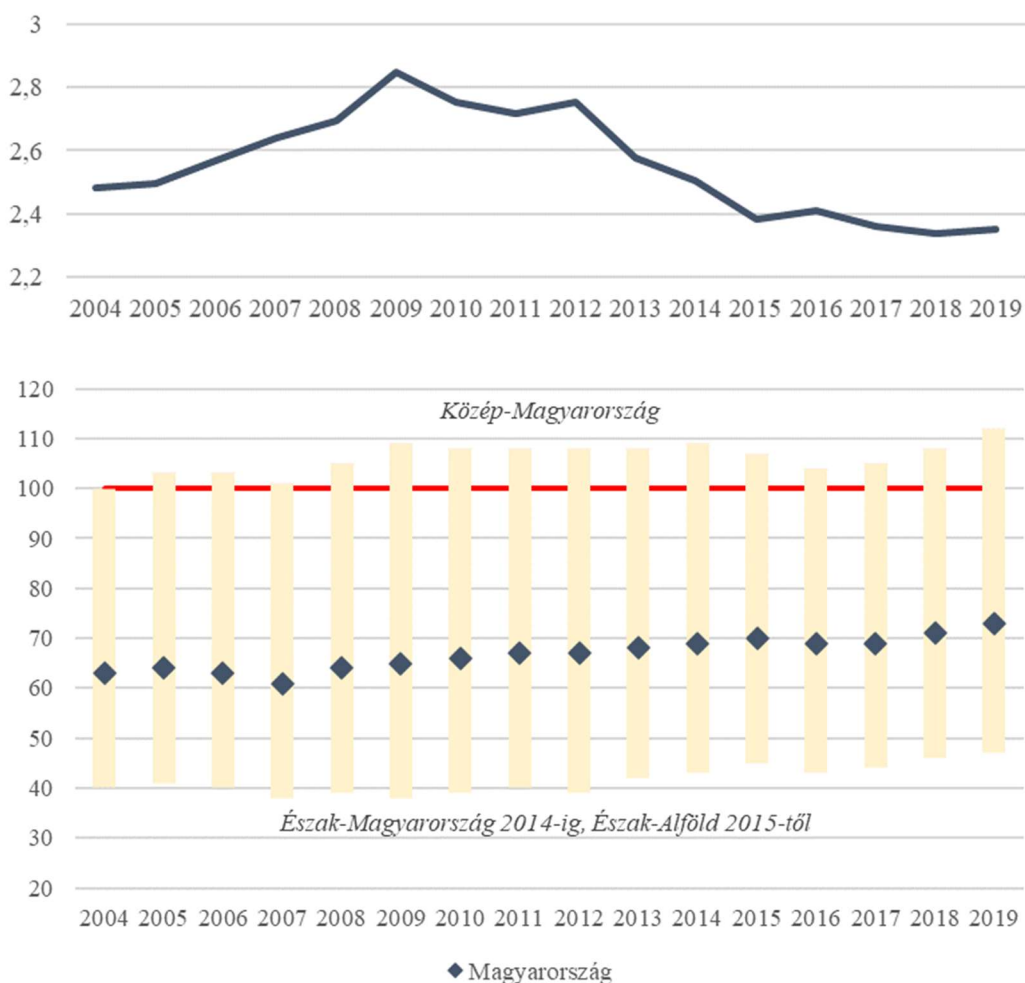


*Forrás: Eurostat (2021f) alapján saját szerkesztés*

A vásárlóerő-paritáson számított, egy főre jutó GDP jelentős regionális eltéréseket mutat. Az Eurostat legfrissebb adatai szerint a mutató Közép-Magyarország esetében 2019-ben az EU27 átlagának 112%-án állt, miközben egyes régiókban az 50%-ot sem érte el (Észak-Alföld: 47%, Észak Magyarország: 49%). Az 5. ábrán látható, hogy Közép-Magyarország esetében a vásárlóerő-paritáson számított GDP értéke gyorsuló ütemben nő, míg a kevésbé fejlett régiók csak lassabb ütemű növekedést produkálnak. Mindez az uniós átlaghoz mért összevetésben a legtöbb régió esetében stagnálást, Nyugat-Dunántúl esetében egyenesen visszaesést eredményezett 2015 óta. A régiók közötti különbségeket vizsgálva (6. ábra) ugyanakkor megállapíthatjuk, a legfejlettebb (Közép-Magyarország) és legkevesbé fejlett régió (2014-ig Észak-Magyarország, azt követően Észak-Alföld) közötti különbség 2004 óta egy kezdeti felfutást követően csökkenő tendenciát követ. A csúcson, 2009-ben Közép-Magyarország és Észak-Magyarország egy főre jutó GDP PPS értékében 2,85-szörös különbséget mérhettünk, ez 2019-re Észak-Alfölddel való összevetésben 2,35-szörös különbségre mérséklődött. Sokkal nagyobb problémát okoz a polarizáltság viszont a régiókon belül, megyei szinten, így indokolt a GDP adatokat ezen területi egységek mentén is vizsgálni. A 2004 és 2019 közötti megyei teljesítmények az uniós fejlettségi átlaghoz<sup>2</sup> viszonyítva még inkább az ország – Budapest és vidék – kettészakadása irányába mutatnak.

<sup>2</sup> Az Egyesült Királyság nélküli EU27-ek mindenkori egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számított GDP értéke.

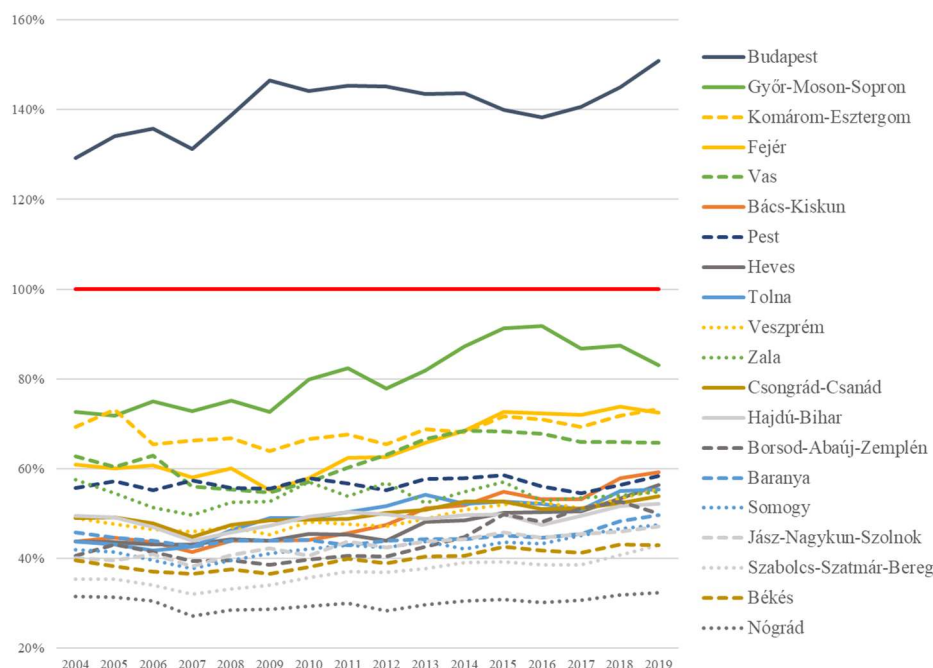
**6. ábra – Régiók közötti relatív fejlettségi különbségek (vásárlóerőparitáson és az EU27 átlagához mérten, 2004-2019)**



*Forrás: Eurostat (2021f) alapján saját szerkesztés*

Az alábbi, 7. ábrán látható, az uniós csatlakozás óta Budapest a 2007-2013 közötti ciklus zárását követő megtorpanás után új lendületre kapott, uniós átlagban mért fejlettségi szintje (151,0%) alapján pedig 2021-től önálló régióvá válva Európa huszadik legfejlettebb térségének minősül. A többi megye azonban nem, hogy közelítené az európai átlagot, többségük stagnál vagy inkább visszalépett az elmúlt években. Kiemelhető akár Győr-Moson-Sopron megye, amely 2016 óta 8,8%-pontot rontott fejlettségi szintjén, vagy Nógrád megye, amely a csatlakozás óta mindösszesen 0,8%-kal közeledett az uniós fejlettségi átlaghoz. Nem utolsósorban Pest megye helyzetét érdemes kiemelni, ahol 2019-ben az egy főre jutó GDP a budapesti érték kevesebb mint 40%-át éri el, a fejlettségi rangsorban így öt másik megye is megelőzi.

**7. ábra – Megyék egy főre eső GDP adatai, vásárlóerőparitáson számolva, az EU27 átlagához viszonyítva (2004-2019)**



*Forrás: Eurostat (2021e) alapján saját szerkesztés*

A megyék fejlődésének üteme mindazonáltal változatos képet mutat. Bár Budapest előnye látványos, önmagához mérten a csatlakozás óta kiemelkedő ütemben növekedett Bács-Kiskun (198,9%), Heves (189,2%) és Tolna megye (186,0%) is. Minderre részben magyarázat a belépést követően a megyékbe áramló működőtőke, de a relatíve alacsony bázisérték is (mindhárom megye esetében 9.300 PPS 2004-ben). Pest megye teljesítményét is érdemes külön értékelni. 2004 és 2019 adatait vizsgálva azt láthatjuk, Pest megye a fejlettségi rangsorban változatlanul a hetedik helyen áll. Pedig a megye 2010-ben még két helyet javítva az ötödik legfejlettebb megyének számított, azt követően azonban Pest megye fejlődése elmaradt más megyéktől. Összességében Pest az uniós tagság éveiben mindössze három megye (Vas, Nógrád és Zala) fejlődési üteménél tudott gyorsabb növekedést elérni. 2014 óta ugyanakkor Pest megye a hatodik legnagyobb fejlődést tudta felmutatni, ami a megyének jutó forrásszűk időszak tükrében figyelemreméltó teljesítmény. A regionális és megyei adatok alapján összességében megállapítható, a csatlakozás óta eltelt időszakban a területi egyenlőtlenségek nem mérséklődtek kellő ütemben, sőt egyes megyék összevetésében és uniós szinten tovább növekedtek.

**16. táblázat – Megyék egy főre eső GDP adatai, vásárlóerőparitáson számolva (2000-2019)**

Megye	Vásárlóerő-paritáson számított GDP / fő (PPS)							
	2000	2004	2006	2007	2010	2013	2014	2019
Budapest	19 400	27 400	31 500	32 300	35 900	37 300	38 200	47 100
Győr-Moson-Sopron	13 300	15 400	17 400	17 900	19 900	21 300	23 200	25 900
Komárom-Esztergom	8 100	14 700	15 200	16 300	16 600	17 900	18 100	22 900
Fejér	11 400	12 900	14 100	14 300	14 400	17 100	18 200	22 600
Vas	11 100	13 300	14 600	13 800	14 200	17 300	18 200	20 500
Bács-Kiskun	7 000	9 300	10 100	10 200	11 000	13 300	13 800	18 500
Pest	8 100	11 800	12 800	14 100	14 400	15 000	15 400	18 200
Heves	7 000	9 300	10 000	10 600	11 300	12 500	12 900	17 600
Tolna	8 100	9 300	9 700	10 500	12 200	14 100	13 900	17 300
Veszprém	8 500	10 400	10 800	11 300	12 000	12 700	13 500	17 300
Zala	8 500	12 200	11 900	12 200	14 200	13 600	14 600	17 100
Csongrád-Csanád	8 100	10 400	11 100	11 000	12 100	13 200	14 000	16 800
Hajdú-Bihar	7 500	10 500	10 900	10 800	12 300	12 700	13 200	16 300
Borsod-Abaúj-Zemplén	6 200	8 600	9 600	9 700	9 900	11 100	11 900	15 600
Baranya	7 200	9 700	10 200	10 500	11 000	11 500	11 800	15 500
Somogy	6 900	8 900	9 200	9 300	10 500	11 400	11 200	14 800
Jász-Nagykun-Szolnok	6 300	8 500	9 500	9 400	10 100	11 400	11 800	14 700
Szabolcs-Szatmár-Bereg	5 800	7 500	7 900	7 900	8 900	9 800	10 400	13 400
Békés	6 600	8 400	8 600	9 000	9 500	10 500	10 800	13 400
Nógrád	5 100	6 700	7 100	6 700	7 300	7 700	8 100	10 100
EU átlag	18 400	21 200	23 200	24 600	24 900	26 000	26 600	31 200

*Forrás: Eurostat (2021e) alapján saját szerkesztés*

Ugyanakkor a Barca-jelentésben foglaltakkal összhangban valljuk, hogy egy régió vagy megye vonatkozásában az egy főre jutó GDP mutató önmagában nem árul el megfelelő információkat a régió helyzetének megítéléséhez. Mindezt olyan, kisebb területi egységek szintjén mért egyéb indikátorokkal szükséges árnyalni, mint Budapest és Pest megye viszonylata, Pest megye egyes járásai vagy éppen a periférián lévő pest megyei járással szomszédos megyében lévő járással. A disszertáció záró fejezete ezen területi dimenziók elemzésére irányul, mégpedig kettős fókusszal. Egyrészt a rendelkezésre álló adatok ismeretében vizsgáljuk a 2007 és 2013, valamint a 2014 és 2020 közötti uniós forrásfelhasználási adatokban rejlő különbségeket. Másrészről az ágazati beavatkozások közül a belső fejlettségbeli különbségek egyik kulcsterülete, a gazdaság helyzete és a gazdaságfejlesztési beavatkozásokon keresztül elemezzük a régió és Pest megye helyzetét.

## 6. KÖZVETLEN GAZDASÁGFEJLESZTÉS UNIÓS FORRÁSOK BEVONÁSÁVAL

A közvetlen gazdaságélénkítési – vállalkozásfejlesztési – források kihelyezése akkor nevezhető indokoltnak, ha azzal valamilyen piaci kudarc kiküszöbölésére kerül sor. Szűken értelmezve ilyen piaci kudarc az externáliák, a mono- vagy oligopóliumok, az információs aszimmetriák megléte, melyek mind szükségessé tehetik a vállalkozásoknak nyújtott beruházási vagy kutatás-fejlesztési támogatásokat. De tágabb értelemben piaci kudarcnak minősülnek azok a gazdasági-társadalmi – jövedelmi vagy munkaerőpiaci – egyenlőtlenségek is, amelyek a regionális beavatkozások indokoltságát teremtik meg. Nem biztos ugyanakkor, hogy egy piaci kudarc esetén az állami beavatkozás elegendő az optimum eléréséhez. Ennek oka lehet az elégtelen információkon alapuló döntéshozatal, az elégtelen nyomon követési, ellenőrzési folyamatok, vagy a politikai befolyás. Emellett a vállalkozásoknak nyújtott támogatások kapcsán a 3.1. alfejezetben tárgyalt jelenségekkel – járadékvadászat, holtteher- és helyettesítő hatások – is foglalkozni szükséges. (Heil & Nagy, 2013)

A központi (uniós vagy hazai) forrásokból megvalósuló, vállalkozásoknak juttatott gazdaságfejlesztési források felhasználásának két fő célterülete a kutatás-fejlesztés és innováció, valamint a kis- és középvállalkozások támogatása. Előbbi beavatkozások jelentősége a kedvezményezett vállalkozások teljesítményének, hatékonyságának javulása mellett a fejlesztések tovaggyűrűző (*spillover*) hatásaiban rejlik, amelyek a kutatás-fejlesztési eredmények, innovációs vívmányok a gazdaság és társadalom szélesebb köreiben való hasznosulását teszik lehetővé. A kis- és középvállalkozások támogatása ezzel szemben kevésbé eredményez tovaggyűrűző hatásokat, a kkv-szektor gazdaságban betöltött szerepe, valamint ehhez mérten a külső forrásokhoz jutás nehézségei mégis indokoltá teszik a források elérhetővé tételét számukra. De a támogatások eredményeként természetesen növekedhet a vállalkozások teljesítménye, ez pedig a gazdasági és foglalkoztatási helyzetre is kedvező hatásokat gyakorol. (HÉTFA, 2015)

Az európai és magyar forrásfelhasználás gyakorlata ennek megfelelően mindig is prioritásként kezelte a közvetlen gazdaságfejlesztési célú beavatkozásokat. Az egyes

ciklusok hazai gyakorlatában mégis azonosíthatók olyan eltérések, amelyek egyrészt a gazdaságélénkítési célok elérésének eltérő megközelítését igazolják, másrészt bemutadják az uniós prioritások és eszközrendszer okozta változásokat. Ezen kívül a gazdaságfejlesztési célú források felhasználására területileg is eltérő ütemben és mértékben nyílt mód, köszönhetően Közép-Magyarország 2004-es csatlakozást követő fejlődési pályájának.

Fentiekkel összefüggésben a fejezet célja az egyes ciklusokon belüli közvetlen gazdaságfejlesztési programok célrendszerének és forrásainak szintetizálása és a területi allokáció változásainak elemzése. A cél- és eszközrendszer bemutatását követően rátérünk a forráskihelyezés gyakorlatának vállalati és egyéb gazdaságdemográfiai mutatók alapján történő értékelésére. Célunk annak bemutatása, hogy a gazdaságfejlesztési források kihelyezésének milyen gyakorlata azonosítható Közép-Magyarországon belül, valamint a járások között. Ehhez egyrészt Pest megye forrásfelhasználási adatait szintetizáljuk, valamint a Ceglédi járás támogatott és nem támogatott vállalkozásainak teljesítménymutatóit vizsgáljuk. A fejezetben elemezzük továbbá a Ceglédi járás vállalkozásainak bevonásával elvégzett kérdőíves felmérés eredményeit is. Végezetül, egy olyan mutatószámra teszünk javaslatot, amely a forráskihelyezés kapcsán irányadó lehet a prioritások területi fókuszának és pénzügyi kereteinek meghatározása során.

## **6.1. GAZDASÁGÉLÉNKÍTÉST CÉLZÓ OPERATÍV PROGRAMOK**

Amint azt az 5. fejezetben elemeztük, közvetlen gazdaságélénkítési beavatkozásokra alapvetően kétféle program keretében nyílik lehetőség: egyrészt a gazdaságfejlesztést célzó ágazati operatív program, másrészt az adott régió területi operatív programjának részeként. Az egyes ciklusokban meghirdetett, központi régió számára releváns programok célrendszerében és beavatkozási logikájában nem azonosíthatók különösebb eltérések, azok alapvetően a mindenkori uniós és hazai szakpolitikai prioritásokhoz igazodtak. Érdemi különbség a prioritások közötti hangsúlyok, valamint a vissza nem térítendő és visszatérítendő támogatások közötti arányokon túl az elérhető források volumenében áll fent. Mindez összefügg Közép-Magyarország korábbi fejezetekben többször taglalt fejlődési pályájával.

### 6.2.1. ÁGAZATI OPERATÍV PROGRAMOK

A csatlakozást követő első, csonka költségvetési ciklus deklarált célkitűzése az uniós fejlettségi szintekhez történő felzárkózás elősegítése volt, amelynek alapvető feltételeként tekintettek a gazdasági versenyképesség növelésére. A kapcsolódó Gazdasági Versenyképességi Operatív Program négy prioritást tartalmazott, melyek között a forrásokat nagyságrendileg azonos mértékben osztották fel.<sup>3</sup> A kkv-szektor technológiai fejlesztését, a vállalkozói kultúra javítását és együttműködések generálását célzó 2. prioritási tengely indikatív részesedése azonban kis mértékben nagyobb volt a többinél. A program további prioritásai az üzleti (1.) és informatikai infrastruktúra (4.) fejlesztésére, valamint a kutatás-fejlesztés ösztönzésére (3.) irányultak. A GVOP keretében összesen 8.140 pályázat támogatására került sor. A felhasznált források jóváhagyott összértéke 144,3 milliárd forint volt, ami a Nemzeti Fejlesztési Terv teljes költségvetésének 20,92%-át tette ki. (ME, 2021) A támogatások döntő mértékben vissza nem térítendő formában kerültek kihelyezésre, a visszatérítendő pénzügyi eszközök alkalmazása az első ciklusban még marginálisnak bizonyult. A források felhasználásával kapcsolatban általánosan megfogalmazható kritika, hogy a támogatások ágazati szempontból és területileg is elapróztak voltak, így a kevésbé fejlett régiók érdemi felzárkóztatására nem kerülhetett sor. Mindez a gazdaságfejlesztési operatív programról is elmondható volt, amelynek forrásait az ország bármely régiójában, így Budapesten és Pest megyében is fel lehetett használni.

A 2007 és 2013 közötti költségvetési időszakra Magyarország régióbesorolása azonban megváltozott, Közép-Magyarország ekkortól már nem számított uniós terminológia szerinti fejletlen térségnek. Mindez hatással volt az operatív programok területi hatályára is, az elérhető forrásokból Közép-Magyarország *phasing-in* régió státuszának megfelelően már csak fokozatosan csökkenő mértékben részesült. Ez a GOP esetében azt eredményezte, hogy a források felhasználására egyes speciális eseteket<sup>4</sup> leszámítva kizárólag a hat konvergencia régióban nyílt lehetőség, Közép-

---

<sup>3</sup> A GVOP 5. prioritása („Technikai segítségnyújtás”) a program lebonyolítását támogatta.

<sup>4</sup> A 4. prioritás esetében a pénzügyi eszközök kihelyezését lebonyolító, fővárosban működő Magyar Fejlesztési Bank Zrt. bevonására került sor, míg az 5. prioritás keretében az operatív program végrehajtásában, monitorozásában és ellenőrzésében érintett, budapesti székhelyű szervezetek – Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt., Széchenyi Programiroda Nonprofit Kft. stb. – érintettsége merült fel.



Magyarország területén közvetlen gazdaságfejlesztési konstrukciók meghirdetésére alapvetően a regionális operatív program keretében volt mód. A GOP átfogó céljaként a magyar gazdaság tartós növekedését tűzte ki a fizikai és a humán tőke minőségének, valamint a tényezőtermelékenység javításával. Az OP beavatkozási logikája a GVOP-hoz hasonló struktúrában épült fel, forrásait tekintve ugyanakkor jelentősen nagyobb volt a mozgástere, hiszen a teljes keretösszeg a GVOP-hoz képest több mint ötszörösére nőtt. A prioritások közötti belső arányokat tekintve továbbra is a kis- és középvállalkozások támogatását célzó maradt a legfajsúlyosabb, amelyet a kutatás-fejlesztést és innovációt támogató 1. prioritás követett. Az infrastruktúra fejlesztésére irányuló 3. prioritás a korábbihoz képest jóval alacsonyabb arányt képviselt (bár abszolút értékben a csökkenés csak kisebb mértékű volt), nagy hangsúllyal jelentek meg ugyanakkor a pénzügyi eszközök. Az ilyen jellegű programok közé tőke- (pl. kockázati tőke vagy garanciaalap), illetve hitel típusú konstrukciók (pl. kombinált termékek, kedvezményes hitelek) sorolhatók. A GOP keretében összesen 24.438 projekt valósult meg és mintegy 993 milliárd forint támogatás kifizetésére került sor. Mindkettő a felmerült igények nagyjából 60%-os arányát jelenti. A legtöbb forrás kifizetésére Dél-Alföldön került sor, a három kelet-magyarországi régióba kihelyezett, vissza nem térítendő források aránya pedig meghaladta a 60%-ot. A keleti régiókban mutatott nagyobb fokú aktivitás részben a regionális támogatástérkép miatt kedvezőbb támogatási intenzitásnak is volt köszönhető.

2014 és 2020 között aztán a közvetlen gazdaságfejlesztés a kormányzat kiemelt prioritásává vált, a szándék ekkor az uniós források 60%-ának közvetlen gazdaságfejlesztési célú felhasználása volt. Bár a vonatkozó fejlesztési és szakpolitikai dokumentumokban a közvetlen gazdaságfejlesztéshez sorolt kiadásokat nem definiálták, egyes elemzők (Vízi & Weinhardt, 2016) a kutatás-fejlesztés és innováció; az infokommunikációs technológiák; a kis- és középvállalkozások támogatása; az energetika, energiahatékonyság; valamint a foglalkoztatás és egyéb gazdaságfejlesztés területén megvalósuló beruházásokat sorolják ezek közé. Ezzel szemben egy korábbi tanulmányunkban (Kiss, 2021) a közvetlen gazdaságfejlesztési programokat a kedvezményezetttek szerint határoltuk el, azok közé a piaci szereplők számára meghirdetett konstrukciókat soroltuk.

**17. táblázat – Gazdaságfejlesztést célzó ágazati operatív programok prioritásai, a források megoszlása és a teljes keretösszegek**

	2004-2006	2007-2013	2014-2020
Ágazati OP	Gazdasági Versenyképességi Operatív Program	Gazdaságfejlesztési Operatív Program	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program
Prioritások és forrásmegoszlás	1. Beruházás-ösztönzés (23,18%) 2. Kis- és középvállalkozások fejlesztése (28,09%) 3. Kutatás-fejlesztés, innováció (22,33%) 4. Információs társadalom- és gazdaságfejlesztés (22,63%) 5. Technikai segítségnyújtás (3,77%)	1. K+F és innováció a versenyképességért (29,46%) 2. A vállalkozások (kiemelten a kkv-k) komplex fejlesztése (39,08%) 3. A modern üzleti környezet erősítése (6,70%) 4. Pénzügyi eszközök (21,62%) 5. Technikai segítségnyújtás (3,14%)	1. Kis és középvállalkozások versenyképességének javítása (18,92%) 2. Kutatás, technológiai fejlesztés és innováció (19,86%) 3. Infokommunikációs fejlesztések (5,34%) 4. Energia (2,40%) 5. Foglalkoztatás (19,40%) 6. Versenyképes munkaerő (4,95%) 7. Turizmus (4,08%) 8. Pénzügyi eszközök (25,05%)
Teljes keretösszeg (millió euró)	606,42	3.363,32	8.829,8

*Forrás: GKM (2006), Kormány (2007) és ME (2020a) alapján saját szerkesztés*

A magyar gazdasági növekedés ösztönzését átfogó célként meghatározó Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) öt fő célkitűzése között a foglalkoztatás növelése és a munkahelyteremtés; a vállalkozások, valamint kiemelt növekedési potenciállal rendelkező ágazatok és térségek versenyképességének fejlesztése; a K+F+I tevékenységek ösztönzése és a tudásgazdaság erősítése; az információs és kommunikációs technológiai szektor fejlesztése, valamint az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságszerkezetre való áttérés támogatása szerepelt. A GINOP prioritásai a korábbi gyakorlattól valamelyest eltérően, összesen nyolc tengely mentén kerültek felosztásra. A prioritások között ugyanakkor a korábbi

ciklusokhoz hasonló módon leginkább a kkv-k támogatása, a kutatás-fejlesztés ösztönzése és az infokommunikációs fejlesztések elősegítése jelent meg hangsúlyosan, valamint tovább nőtt a pénzügyi eszközök alkalmazásának részaránya is. Az operatív program emellett energetikai fejlesztéseket, foglalkoztatási, illetve versenyképes munkaerő megteremtését és turisztikai fejlesztéseket célzó prioritásokat tartalmazott. A kormányzati célokhoz kapcsolódva a gazdaságélénkítő beruházásokat finanszírozó GINOP beavatkozásainak végrehajtására minden korábbinál több forrást terveztek, a GOP-hoz képest a keretösszeg több mint két és félszeresére nőtt. A GINOP így nem csak a Széchenyi 2020 tíz operatív programja között számít a legnagyobb költségvetésűnek és legtöbb kedvezményezettet elérőnek, összszerszerűségét tekintve az uniós csatlakozása óta eltelt időszak legnagyobb forráskihelyezést lehetővé tevő hazai operatív programjaként kerül megvalósításra. A kiemelkedő forrásallokáció mellett kiemelendő, hogy a ciklus kezdetén a források egynegyedét visszatérítendő támogatási konstrukciók keretében kívánták felhasználni. Emellett az operatív program célrendszeréhez igazodva a források közel 60%-át a kkv-k fejlesztését, a kutatás-fejlesztés és a foglalkoztatás ösztönzését célzó prioritástengelyekhez rendelték, vissza nem térítendő támogatások formájában. Iparági fókuszát tekintve a GINOP kiemelt célcsoportját a termelőszektor, vagy más néven feldolgozóipar képezi.

Az operatív program keretében meghirdetett pályázati konstrukciók többsége vállalkozások számára nyílt meg, azonban a GINOP keretében számos kiemelt eljárásrendben megvalósuló pályázatot állami szereplők, állami háttérintézmények hajtottak végre. A pályázati felhívások előírásai, valamint a tájékoztató adatbázisban szereplő információk alapján a nem gazdasági szereplők számára kihelyezett források a GINOP keretein belül meghaladhatják a 40%-ot. Így például az 1. prioritási tengely keretében kormányzati háttérintézmények által központilag koordinált kiemelt projektek, a 2. prioritás keretében felsőoktatási intézmények, kutatóhelyek közreműködésével szektorközi kutatás-fejlesztési projektek valósulhattak meg. Az 5. és 6. tengely keretében pedig döntő mértékben minisztériumok és állami intézmények által végrehajtott kiemelt projektek finanszírozására került sor munkaerőpiaci és foglalkoztatási céllal. Az operatív program területi hatálya Magyarország kevésbé fejlett régióira terjed ki, főszabály szerint Közép-Magyarországon nem valósíthatók meg beruházások. Ugyanakkor az uniós szabályozás lehetőséget ad egyes egyedi

célkitűzések esetében a központi régióban történő végrehajtásra is. A közös rendelkezésekről szóló 1303/2013/EU rendelet 70. cikk (2) b) pontja szerint ugyanis, ha egy projekt ténylegesen és igazolhatóan legalább 95%-ban a kevésbé fejlett régiók javát szolgálja, abban az esetben az ERFA források 15%-ának erejéig lehetőség van az OP területi hatályán kívül eső kedvezményezettek támogatására. Ennek köszönhető, hogy a 2014 és 2020 közötti ciklusban ténylegesen Közép-Magyarország területén megvalósuló fejlesztések támogatására is sor kerülhetett a GINOP forrásaiból.

### ***6.1.2. REGIONÁLIS OPERATÍV PROGRAMOK***

Mivel a csatlakozást követően az ország egész területe kedvezményezett térségnek minősült, regionális operatív program létrehozására az első költségvetési ciklusban nem volt szükség. 2007 és 2013 között Közép-Magyarország régiós besorolásának megváltozásával és a források csökkenő volumenével összefüggésben azonban már regionális operatív programok meghirdetésére is sor került, így a központi régió is önálló fejlesztési tervet kapott. A Közép-Magyarországi Operatív Program (KMOP) a regionális gazdaságfejlesztés terén alapvetően az ágazati operatív program (GOP) beavatkozásait adaptálta, úgynevezett tükörbeavatkozások formájában, a régióban rendelkezésre álló forrásmennyiséghez igazítva azokat. A közvetlen gazdaságfejlesztési célú beavatkozásokra az operatív program 1. prioritási tengelye teremtett lehetőséget, amely a tudásalapú gazdaság innováció- és vállalkozásorientált fejlesztésére irányult. Az operatív program indikatív pénzügyi terve igazodott az előző ciklus tapasztalataihoz, valamint a régió adottságaihoz és szükségleteihez. Eszerint az operatív program költségvetésének több mint harmadát (34,17%), mintegy 590 millió eurót szántak az 1. prioritás beavatkozásainak – kutatás-fejlesztés és innováció fejlesztése, az eredmények terjesztése, a KKV-k fejlesztése, technológiai modernizációjuk ösztönzése és pénzügyi eszközökhöz való hozzáférésük fejlesztése, az üzleti környezet modernizálása, valamint a helyi gazdaságfejlesztés elősegítése – végrehajtására. A KMOP keretében értelemszerűen a közép-magyarországi régió területén megvalósuló fejlesztések finanszírozására nyílt lehetőség. Az 1. prioritás keretében meghirdetett pályázati lehetőségekre összesen 11.522 támogatási kérelem érkezett, amelyek több mint fele (5.998 db) támogatáshoz

is jutott, ezek megvalósítására összesen 171,36 milliárd forint került kifizetésre. A projektek többsége (3.867 db) és a kifizetett forrás zöme (106,62 milliárd forint) továbbra is Budapesten került felhasználásra, a főváros forráselszívó ereje ebben az időszakban is érvényesülni látszott.

**18. táblázat – Regionális operatív programok közvetlen gazdaságfejlesztést célzó beavatkozásai és a keretösszegek**

	2004-2006	2007-2013	2014-2020
Ágazati OP	-	Közép-Magyarországi Operatív Program	Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program
Releváns prioritások és beavatkozások	-	1. A tudásalapú gazdaság innováció- és vállalkozás-orientált fejlesztése	1. Vállalkozások versenyképességének javítása 2. Kutatás, fejlesztés és technológiai innováció 3.1. Az IKT szektor termékesítési képességének növelése 5.1. Az energiahatékonyság és a megújuló energiaforrások alkalmazásának növelése a vállalkozói szektorban.
Prioritások teljes keretösszege (millió euró)	-	589,89	493,11 <sup>5</sup>

*Forrás: Kormány (2007) és ME (2020b) alapján saját szerkesztés*

A 2014-től kezdődő költségvetési időszakban aztán Közép-Magyarország az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számolt GDP uniós átlagának 108%-át elérve Európa legfejlettebb régiói közé került, amely a kohéziós politika forrásai szempontjából is új helyzetet teremtett a térségben. Az országos hatású ágazati beavatkozások központi régióban történő érvényesítése, valamint a régió versenyképességének fokozása érdekében Közép-Magyarország ismét önálló operatív programot kapott. A Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP) stratégiai célja a regionális gazdasági teljesítmény intelligens és fenntartható növelése, a foglalkoztatás növelését segítő társadalmi környezeti fejlesztések támogatása,

<sup>5</sup> A 3. és 5. prioritás esetében a további beavatkozások nem vállalkozások számára kerültek meghirdetésre.

valamint a versenyképességet és társadalmi együttműködést szolgáló, élhetőbb környezet kialakítását segítő közösségi fejlesztések ösztönzése volt. A ciklus gazdaságfejlesztési céljainak Közép-Magyarországon történő érvényesülését az operatív program három prioritása szolgálta, a prioritási tengelyek egyedi célkitűzései közé a GINOP esetében ismertetett beavatkozások tükrintézkedései kerültek. A „Vállalkozások versenyképességének javítása” 1. prioritási tengely célkitűzései között a versenyképes vállalkozói tudás elterjesztése, valamint a vállalkozások növekedési potenciáljának és külpiaci jelenlétének erősítése szerepelt. A 2. prioritási tengely („Kutatás, fejlesztés és technológiai innováció”) a kutatás-fejlesztési aktivitás növelésére és a hazai, regionális és nemzetközi, illetve ágazat- és szektorközi kutatási együttműködések bővítésére irányult. Az energiahatékonyságot, intelligens energiahasználatot és a megújuló energiák felhasználását támogató 5. prioritás keretében pedig a vállalkozások ilyen irányú beruházásait tervezték támogatni.

A VEKOP a korábbi ciklusok régióba áramló forrásaihoz, valamint a vizsgált cikluson belül a kevésbé fejlett régiókba jutó támogatásokhoz képest jelentősen mérsékelt költségkerettel rendelkezett. A rendelkezésre álló forrás 589,96 millió euró volt, ami a teljes, 2014-2020 közötti büdzsé 2,06%-át jelentette csupán. A szűk keretösszezből a fenti prioritás mellett a foglalkoztatást, a társadalmi együttműködést, az oktatást és képzést támogató, valamint a közigazgatás hatékonyságának növelését célzó programok végrehajtását is meg kellett valósítani. A „Vállalkozások versenyképességének javítása” prioritási tengely egyedi célkitűzéseit összesen 92,52 millió eurós támogatási keretből lehetett végrehajtani, ami az operatív program teljes költségvetésének 15,90%-át adta. A kutatás-fejlesztési programokat támogató 2. prioritás költségkerete 15,28%-os részarányt képviselve 88,94 millió euró volt. Az 5. prioritás forráskerete a teljes büdzsé 9,54%-át, 55,54 millió eurót ért el. Az időszak forrásszűkössége végleg ráirányította a figyelmet az agglomerációs gyűrűkön túlnyúló központi régiók nagyfokú belső különbségeiből fakadó nehézségekre. A helyzet végül Közép-Magyarország szétválását eredményezte, ennek körülményeiről, valamint a 2014 és 2020 közötti forrásszegény időszak hatásairól a későbbi alfejezetekben értekezünk. Előtte azonban a kapcsolódó szakpolitikai háttéranyagok és elemző tanulmányok szintetizálásával értékeljük az imént vizsgált gazdaságfejlesztési programok tényleges és várható hatásait.

## **6.2. A GAZDASÁGFEJLESZTÉSI CÉLÚ OPERATÍV PROGRAMOK HATÁSAI**

Ahhoz, hogy elemezhessük a kohéziós politika Közép-Magyarországra, mint jelentős belső fejlettségi különbségekkel bíró régióra gyakorolt hatásait, először is meg kell vizsgálnunk, hogy a támogatások milyen hatásokat gyakorolnak az ország és a magyar gazdaság egészére. Az európai uniós források ez utóbbira gyakorolt hatásainak jelentőségével kapcsolatban tudományos és szakpolitikai körökben is konszenzus mutatkozik, a kérdések elsősorban a hatásterületek, hatásmechanizmusok és hatásfokok kapcsán fogalmazódnak meg. Mivel a nemzetközi szakirodalom és szakpolitikai háttérdocumentumok áttekintésén keresztül a kohéziós politika általános hatásaival a 3.4. alfejezetben már foglalkoztunk, így ezúttal az előző alfejezetben vizsgált operatív programok hatásait kívánjuk szintetizálni.

### ***6.2.1. AZ ELSŐ KÉT CIKLUS BEAVATKOZÁSAINAK HATÁSAI***

A tagság első, csonka ciklusában a forrásfelhasználás hatásaival kapcsolatos általános vélekedés a fejlődési potenciál mérsékelt kiaknázása volt. Az előcsatlakozási alapokhoz képest jelentősen nagyobb volumenben rendelkezésre álló támogatások hatékony felhasználása ugyanis komoly feladat elé állította mind az intézményrendszert, mind a kedvezményezetteket. Mindez a gazdaságfejlesztési célú beavatkozások vonatkozásában is elmondható volt, ahol további speciális kihívásokat és akadályokat is azonosítani lehetett. A GVOP beavatkozásai kapcsán felmerülő egyik kritika a szakpolitikai beágyazottság és összhang hiánya volt, ami az egyéb intézkedésekkel való szinergiák kiaknázását tette volna lehetővé. (AAM, 2010) Az egyes intézkedések utólagos értékelései (MÉrték, 2009; KPMG, 2010) emellett általában kitérnek a holtteher hatásokra, vagyis arra a jelenségre, amikor a támogatást olyan, egyébként is tőkeerős, prosperáló vállalkozások kapják, amelyek a beruházást támogatás hiányában is végrehajtanák. Szintén felmerült az amúgy is szűkösen rendelkezésre álló források elaprózódása, ezáltal a hatásfok csökkenése, melyet az ágazatok körének szűkítésével lett volna célszerű megelőzni. (Lehmann & Nyers, 2009) Ami a források területi eloszlását illeti, a GVOP kapcsán megállapítható, annak

támogatásai inkább a fejlettebb térségekbe áramlottak. (Cseh & Német, 2008) Egyes intézkedések kapcsán gyengén, de igazolást nyert, hogy a központi régió kedvezményezett vállalkozásai az ország más pontján lévőkhez képest több beruházást hajtottak végre és hozzáadott értékük is nagyobb mértékben nőtt. (Agenda, 2010) Kiemelkedő arányban részesültek a közép-magyarországi kedvezményezettek a GVOP kutatás-fejlesztési intézkedéseinek forrásaiból is. A vállalati kutatás-fejlesztési kapacitások és innovációs képesség erősítését célzó 3.3. intézkedés keretében kihelyezett források közel 60%-a áramlott a Közép-Magyarország régióba (KPMG, 2010), a közel 7 milliárd forint mintegy 85%-a ráadásul a fővárosban került felhasználásra.

A 2007 és 2013 közötti időszak európai uniós forrásainak felhasználásával kapcsolatban a Miniszterelnökség megrendelésére a KPMG Tanácsadó Kft. és a GKI Gazdaságkutató Zrt. egy minden korábbinál átfogóbb hatáselemzést készített (KPMG & GKI, 2017a), amely így a GOP és KMOP programok vizsgálatára, valamint a támogatások területi megoszlásának elemzésére is kiterjedt. A komplex értékelő munka eredményeként a szakértők megállapították, a vállalkozás- és kutatás-fejlesztési célú forráskihelyezés GDP-re, termelésre, fogyasztásra és beruházásokra gyakorolt hatásai közepesnek minősülnek a többi ágazat hatásaihoz képest. A vállalkozások részére nyújtott vissza nem térítendő támogatások cégekre gyakorolt gazdasági hatásai sem mondhatók jelentősnek, a legkedvezőbb változás a kedvezményezettek nettó árbevétele kapcsán figyelhető meg (+10% a 2007 és 2015 közötti vizsgált időszakban). Említésre érdemes megállapítás még, hogy a vissza nem térítendő támogatásokkal szemben a visszatérítendő támogatások szinte minden vizsgált gazdasági mutató esetében kedvezőbb hatásokat fejtettek ki. A vállalkozásfejlesztési célú támogatásokkal szemben a kutatás-fejlesztési programok már nagyobb hatást gyakoroltak a kedvezményezettek gazdasági teljesítményére, emellett a foglalkoztatottak száma is kedvezően változott 2007 és 2015 között (+20%). Utóbbi magyarázható azzal, hogy míg a kkv technológiafejlesztési pályázatain esetén a foglalkoztatás bővítése nem volt általános elvárás, addig a kutatás-fejlesztési pályázatok esetén a (K+F) létszám bővítése jellemzően kötelező előírásként szerepelt a felhívásokban. A területi vonatkozások kapcsán a tanulmány megállapítja, a vállalkozásfejlesztési forrásokat jellemzően nem a hátrányos helyzetű térségekben



használták fel. Ezt azzal magyarázzák, hogy a vállalkozások nagyobb számban és arányban működnek a nem hátrányos helyzetű térségekben. Ugyan a vissza nem térítendő támogatások esetében a tanulmány nem mutatott ki szignifikáns eltérést az egyes régiók között, a visszatérítendő támogatások esetén enyhe közép-magyarországi koncentrációt lehetett megállapítani. Emellett azonban a tanulmány több más ágazati program kapcsán rámutatott Közép-Magyarország forráshiányból fakadó kedvezőtlen helyzetére. Ezekre a kérdésekre a következő alfejezetben térünk ki részletesebben.

A kutatás összegző megállapításai (KPMG & GKI, 2017b) az elemző munka volumenét figyelembe véve relevánsnak és irányadónak minősíthetők az uniós források felhasználásából fakadó hatások megítélését illetően. Az elemzés összességében arra a következtetésre jutott, az uniós forráskeret felhasználása Magyarországon jelentős gazdasági és társadalmi hatásokkal járt, például a bruttó hazai termék, a fogyasztás, a beruházás és a foglalkoztatás terén. Mindeközben az ország versenyképessége mégis inkább romlott, hiszen a régió más országai jobb növekedési mutatókat produkáltak, fajlagosan alacsonyabb támogatási volumen felhasználása mellett. A nemzetközi összehasonlító elemzések ugyanakkor azt is igazolták, hogy az uniós forrásoknak Magyarországon volt a legnagyobb hatása a gazdaságra. A tanulmány eredményei szerint 2006 és 2015 között uniós támogatások nélkül a GDP 4,6%-os növekedés helyett 1,8%-kal csökkent volna. Eszerint a gazdasági növekedés üteme erősen függ az uniós források alakulásától. A legmarkánsabb hatást még is a beruházások vonatkozásában mérték a tanulmány készítői: elemzésük szerint uniós támogatások nélkül a beruházások mértéke 2006 és 2015 között nem 3%-kal nőtt volna, hanem 31%-kal visszaesett volna. A beavatkozások rövid- és közép távú hatásai tekintetében a vállalkozások számára nyújtott támogatás csak a negyedik legfontosabb beavatkozási területnek minősül, hatásfokát tekintve azt a társadalmi infrastruktúra fejlesztése, a kutatás-fejlesztés ösztönzése és a környezeti beruházások is megelőzik. A tanulmány gazdasági növekedéssel kapcsolatos egyik kulcsmegállapítása, hogy a támogatásokat úgy érdemes fókuszálni, azok ne csak rövid távon, átmeneti jelleggel fejtsék ki hatásukat, hanem a gazdaság struktúráját is képesek legyenek befolyásolni. Ilyen beavatkozási területek közé az elemzők az oktatási és egészségügyi rendszert, a közigazgatás és a humán tőke javítását, valamint a kutatás-fejlesztést sorolják, szemben a

vállalkozásoknak nyújtott közvetlen támogatásokkal. A beruházási célú támogatások esetében a legnagyobb hatás a kis- és középvállalkozások esetében azonosítható, vagyis a támogatások kihelyezésénél ezen szereplőkre érdemes hangsúlyt helyezni. Ez a megállapítás ugyanakkor azzal is magyarázható, egyrészt a mikrovállalkozások sok esetben nem felelnek meg a pályázati feltételeknek, a nagyvállalatok a piactorzító hatások kiküszöbölése érdekében pedig sok esetben ki is vannak zárva az adott pályázatra jogosultak köréből. (Kormány, 2012)

A területi vonatkozásokat illetően a tanulmány megállapítja, Közép-Magyarország, valamint a kevésbé fejlett régiók központi térségei fajlagosan kevesebb forráshoz jutottak, mint az ország többi területe. Közép-Magyarország esetében ez alapvetően a fokozatosan apadó elérhető forrástömegnek tudható be. Emellett az elköltött támogatások volumene kapcsán megfigyelhető volt, hogy az egyes térségek gazdasági fejlettségével fordítottan volt arányos. Így az egy főre jutó GDP megyei egyenlőtlenségi indexét sikerült a támogatások által csökkenteni (3,4%-kal), ám a foglalkoztatás területén ez már nem mondható el. Fontos, hogy a termelékenység átlagos kistérségi (járási) szintű bővüléséhez (6,4%) képest a fejlett térségek esetén a bővülés mértéke valamivel magasabb (6,6%), a hátrányos helyzetű térségek esetén viszont jelentőse mértékben nagyobb (9,5%). Ezzel szemben a leghátrányosabb helyzetű és komplex programmal segített térségek esetében a termelékenység javulása elmarad az átlagtól. Ezen térségekben a klasszikus, pályáztatás alapú forráskihelyezés hatásossága megkérdőjelezhető, ehelyett célzott, helyi adottságokhoz illeszkedő beavatkozásokra lenne szükség. (KPMG, 2017b)

#### ***6.2.2. A 2014-2020 KÖZÖTTI CIKLUS EDDIGI TAPASZTALATAI***

Az előző bekezdésben említett hatásmechanizmusok ellenére a 2014 és 2020 közötti ciklusban a GINOP forrásai kapcsán a tervezés során kiemelt figyelmet szántak többek között a leghátrányosabb helyzetű településeken kijelölt szabad vállalkozási zónákban megvalósuló fejlesztéseknek. A térségek előnyben részesítését elsősorban az üzleti infrastruktúra fejlesztésére és a kis- és középvállalkozások kapacitásbővítésére irányuló beavatkozások kapcsán tervezték érvényre juttatni. Az ezen településeken működő vállalkozások bizonyos pályázati felhívások alapján

mind a jogosultság megítélése, mind a támogatási kérelem elbírálása során kedvezőbb helyzetben voltak a nem szabad vállalkozási zónákban működő cégekhez képest. Az operatív program ennél persze sokkal összetettebb és szerteágazóbb beavatkozási logikával alakult ki, amely minden korábbinál komplexebb módon közelítette a közvetlen gazdaságfejlesztés kérdéskörét. Ugyanakkor, mivel a 2014 és 2020 közötti költségvetési periódus fejlesztéseit egészen 2022 végéig meg lehet valósítani, a forráskihasználás hatásaival kapcsolatban egyelőre csak előzetes és időközi tapasztalatok fogalmazhatók meg. Érdekes ugyanakkor szintetizálni azt a stratégiai környezetet és beavatkozási logikát, amely adottságok mentén meghatározásra került a forrásfelhasználás célrendszere és amely alapján a támogatások odaítélése zajlik.

A GINOP három fő beavatkozási területen kívánta előidézni a gazdasági környezetre gyakorolt hatásokat. Egyrészt a vállalkozások számára bővíteni kívánta az elérhető munkaerő, tőke, infrastruktúra és információ minőségét és mennyiségét, illetve fejleszteni kívánta technológiai-, természeti- és kulturális erőforrásaik körét annak érdekében, hogy számukra a külföldi piacok elérhetőbbé váljanak. Az alacsony méretgazdaságossági adottságokból fakadó hátrányok mérséklése érdekében egyúttal szükség volt a közös fejlesztési, termelési és piacra jutási tevékenységek, valamint tudástranszfer ösztönzésére is. Nem utolsósorban a versenyképesség erősítése érdekében törekedni kellett a tőke-, információ- és tudáshiányból, illetve elavult gyártási és értékesítési módszerekből fakadó akadályok lebontására is. A növekedési potenciál biztosításához ugyanis szükség van ezen kapacitások fejlesztésére, amit a tőkehiányos vállalkozások önerőből nem tudnak végrehajtani. A beruházások elmaradása pedig a versenytársaktól való lemaradást eredményezi, visszatérve a kezdeti kérdéskörre, a magyar KKV szektor elégtelen nemzetközi versenyképességére. (ME, 2020a)

Bár a ciklus még tart, folyamatba épített értékelésekre már sor került, például a KKV-kat támogató (Equinox, 2020) és a kutatás-fejlesztést ösztönző programok (EY, 2020) vonatkozásában. Az időközi eredmények alapján a KKV-k fejlesztését célzó konstrukciók alapvetően pozitív hatásokat mutatnak a kedvezményezettek gazdálkodási és eredményességi mutatóira, azonban a folyamatban lévő nagyszámú projekt miatt ezen hatások újraértékelésére lesz szükség a ciklus pénzügyi zárását követően. Figyelemreméltó megállapítás, hogy a támogatásokat mind a

kapacitásfejlesztési, mind a kutatás-fejlesztést ösztönző konstrukciókban elsősorban a gyorsan reagáló, átlagnál jobb gazdasági mutatókkal rendelkező, a pályázatok világában jól boldoguló vállalkozások képesek elnyerni és felhasználni. Kutatás-fejlesztési projektek esetén a forrásfelszívó kapacitásra hatással van még az adott vállalat kora, a hozzáadott értékének nagysága, a mérlegfőösszege is, nem utolsósorban azért, mert ezek a konstrukciók stabilitást és tökeerőt igényelnek a kedvezményezettek részéről. Az ilyen jellegű pályázatok rövid távú, kedvezőtlen – árbevételre vagy adózott eredményre gyakorolt – hatásain túlmutatnak a közép- és hosszú távon realizálható előnyök, különösen a termelékenység tartós fennmaradása, amely pedig kedvezően hat az adott cég foglalkoztatására, bérjellegű kifizetéseire, majd a rövid távú kedvezőtlen hatásokat kompenzálva azok árbevételét és adózott eredményét is növeli.

Mivel a fenti két folyamatba épített hatáselemzés idején, de még a disszertáció zárásakor is számos GINOP projekt megvalósítása zajlik, érdemes egy áttekintést nyújtani az egyes prioritások keretében támogatott projektek számáról, a kihelyezett támogatás volumenéről, valamint azok arányairól a korábbi GOP végrehajtásának gyakorlatához képest. Mindehhez egy aktuális elemzésünk (Kiss & Stukovszky, 2021) ad támpontot, melynek keretében a 2014 és 2020 közötti finanszírozást vizsgáltuk, kiemelt figyelmet fordítva a gazdaságfejlesztést célzó ágazati operatív programok fejleményeire. Eszerint a vizsgált időszakban a GINOP keretében meghirdetett pályázati konstrukciók többsége vállalkozások számára volt elérhető, de emellett számos, kiemelt eljárásrendben, állami szereplők vagy nem állami szervezetek által megvalósított projektre is sor került. Az 1. prioritás keretében kormányzati háttérintézmények által központilag koordinált kiemelt projektek, a 2. prioritás keretében felsőoktatási intézmények, kutatóhelyek közreműködésével szektorközi kutatás-fejlesztési projektek valósulhattak meg. Az 5. és 6. tengely keretében alapvetően szaktárcák és állami intézmények által végrehajtott projektek finanszírozására került sor munkaerőpiaci és foglalkoztatási célzattal, szintén kiemelt eljárásrendben. Ezeknek a kiemelt projekteknek a döntő többsége ráadásul a központi régióhoz, azon belül is a fővároshoz köthető. Az operatív program keretében így a nem gazdasági szereplők számára kihelyezett források aránya akár a 40%-ot is meghaladhatja. A rendelkezésre álló adatok alapján az egyes prioritások keretében

meghirdetett pályázati felhívásokra összességében az alábbi támogatási igények érkeztek, valamint az alábbi mértékben került sor források kihelyezésére.

**19. táblázat – GINOP konstrukciókra beérkezett támogatási igények és a kihelyezett forrás mértéke, valamint a hatályos szerződésállomány prioritások közötti aránya**

Prior. tengely.	Beérkezett igény		Hatályos szerződés				Hatályos szerződés- állomány GINOP-on belüli részaránya (%)
	db	ezer Ft	db	%	ezer Ft	%	
1.	18 858	866 596 177	11 365	60,27	534 909 496	61,73	17,34
2.	8 894	1 101 416 494	4 051	45,55	512 395 162	46,52	16,61
3.	3 095	211 747 568	1 609	51,99	139 735 503	65,99	4,53
4.	7 122	87 619 955	4 506	63,27	52 269 249	59,65	1,69
5.	8 483	752 561 081	5 656	66,67	679 428 510	90,28	22,02
6.	1 545	193 683 451	953	61,68	166 174 263	85,80	5,39
7.	163	193 452 579	101	61,96	126 747 940	65,52	4,11
8.	4	801 032 422	3	75,00	773 908 637	96,61	25,08
9. <sup>6</sup>	2	100 000 000	2	100,00	100 000 000	100,00	3,24
<b>Össz.</b>	<b>48 166</b>	<b>4 308 110 481</b>	<b>28 246</b>	<b>58,64</b>	<b>3 085 568 760</b>	<b>71,62</b>	<b>100,00</b>

*Forrás: ME (2021a) alapján saját szerkesztés*

A 19. táblázatban ismertetett adatsor alapján, valamint az operatív programban részletezett indikatív pénzügyi terv sarokszámai szerint a tervezett allokációhoz képest egyes tényadatokban néhány százalékpontos eltérések figyelhető meg mindkét irányban. Negatív eltérés éppen annál a három prioritási tengelyénél történt, ahol a források döntő többsége gazdasági szereplők számára került meghirdetésre. Eközben a legtöbb forrás kihelyezésére az ötös prioritás keretében került sor, a fő kedvezményezettek között a Pénzügyminisztérium és az Államkincstár is szerepel. Ezen konstrukciók esetében a gazdaságfejlesztési programok forrásai tehát közvetve juthattak el a gazdasági szereplőkhöz vagy azok közvetve részesülhettek a támogatott projektek hatásaiból. Azonban az ilyen, indirekt jellegű támogatások is hasznosak a vállalkozások számára, sőt méretükből és a bevont megvalósítói körből fakadóan sokkal összetettebb támogatást tudnak nyújtani a vállalkozások számára, célzott tanácsadással és személyre szabott támogatásokkal segítve a kkv-kat fejlesztési terveik megvalósításában. (Equinox, 2020)

<sup>6</sup> Az adatbázisokban GINOP-9 azonosítóval szerepel a koronavírus-járvány kedvezőtlen hatásait ellensúlyozni hivatott Kamatmentes Újraindítási Gyorskölcsön program, amely a tervezési dokumentumokban természetesen még nem került feltüntetésre.

De mit tapasztalunk, ha a GINOP forráskihelyezését összevetjük az előző költségvetési időszak gazdaságfejlesztési gyakorlatával? Amint azt korábban is tárgyaltuk, a GINOP első három, valamint 8. prioritása megfeleltethető a GOP korábbi célrendszerének, így lehetőségünk van az összehasonlításra. Amint az a 20. táblázat adatain is látható, az elsődlegesen kis- és középvállalkozások számára meghirdetett GINOP konstrukciókra fordított források összege szignifikánsan emelkedett a korábbi időszakban tapasztalt GOP eredményekhez képest. A kis- és középvállalkozások fejlesztéséhez nyújtott támogatások mintegy harmadával (35,38%), a kutatás-fejlesztésre kihelyezett források kétharmadával (68,71%), az üzleti és informatikai fejlesztéseket célzó programokra költött támogatások pedig több mint duplájára (121,08%) emelkedtek. Hovatovább, a pénzügyi eszközök kihelyezett volumene a két időszak összevetésében háromszorosára nőtt, ennek oka azonban részben a szabályozási környezetben keresendő, hiszen az Európai Unió 2014 és 2020 között a pénzügyi eszközök nagyobb arányú alkalmazását követelte meg a tagállamoktól.

**20. táblázat – Gazdaságfejlesztési programok forrásigénye és forráskihelyezése beavatkozási célterületenként**

GOP (2007-2013)				GINOP (2014-2020)		
Prioritás	Forrásigény (e Ft)	Forrás- kihelyezés (e Ft és %)	Beavatkozási célterületek	Prioritás	Forrásigény (e Ft)	Forrás- kihelyezés (e Ft és %)
GOP-2.	713 781 002	395 131 310 (55,36)	KKV-k fejlesztése	GINOP-1.	866 596 177	534 909 496 (61,73)
GOP-1.	628 806 469	303 722 351 (48,30)	K+F és innováció	GINOP-2.	1 101 416 494	512 395 162 (46,52)
GOP-3.	132 200 274	63 204 975 (47,81)	Modern üzleti környezet	GINOP-3.	211 747 568	139 735 505 (65,99)
GOP-4.	234 335 812	255 055 862 (108,84)	Pénzügyi eszközök	GINOP-8.	801 032 422	773 908 637 (96,61)
<b>Összesen</b>	<b>1 709 123 555</b>	<b>1 017 114 498 (59,51)</b>		<b>Összesen</b>	<b>2 980 792 661</b>	<b>1 960 948 801 (65,69)</b>

*Forrás: ME (2021a) alapján saját szerkesztés*

A VEKOP esetében ezzel szemben a korábbiakban taglalt okokból kifolyólag az előző ciklushoz képest jelentősen kevesebb forráskihelyezésre nyílt lehetőség. A kormányzati adatok alapján a gazdaságélénkítést célzó prioritások keretében meghirdetett pályázati felhívásokra beérkezett támogatási igények és a kihelyezett források alakulását az alábbi, 21. táblázat összegzi. Eszerint a VEKOP vállalkozásoknak meghirdetett konstrukciói esetében a kérelmek több mint 60%-a

támogatást kapott, közel 100 milliárd forint összegben. Ez összességében azt eredményezi, hogy a VEKOP keretében kihelyezett források 44,19%-át közvetlen gazdaságélénkítési célokra használták.

**21. táblázat – VEKOP konstrukciókra beérkezett támogatási igények és a kihelyezett forrás mértéke, valamint a hatályos szerződésállomány prioritások közötti aránya**

Prior. tengely.	Beérkezett igény		Hatályos szerződés				Hatályos szerződés- állomány VEKOP-on belüli részaránya (%)
	db	Ft	db	%	Ft	%	
1.1.	1	1 000 000 000	1	100,00	1 000 000 000	100,00	
1.2. <sup>7</sup>	2 024	61 747 472 941	1 612	79,64	47 838 828 296	77,47	21,72
2.	925	102 702 856 148	308	33,30	46 873 608 761	45,64	20,84
5.1. <sup>8</sup>	205	6 587 156 645	65	31,71	3 658 103 880	55,53	1,63
<b>Össz.</b>	<b>3 155</b>	<b>172 037 485 734</b>	<b>1 986</b>	<b>62,95</b>	<b>99 370 540 937</b>	<b>57,76</b>	<b>44,19</b>

*Forrás: ME (2021a) alapján saját szerkesztés*

Az előző ciklus adataival való összevetés alapján azonban ellentétes folyamatok figyelhetők meg a GINOP kapcsán tapasztaltakhoz képest. Miközben az ágazati operatív program keretében felhasznált források volumene szignifikánsan nőtt, addig Közép-Magyarország regionális operatív programja sokkal szűkebb költségvetésből gazdálkodhatott. Ennek okairól a disszertációban már számos alkalommal értekeztünk. Az adatok alapján a kkv-k kapacitásainak fejlesztésére és kutatás-fejlesztési aktivitásának növelésére irányuló konstrukciók esetében így összességében több támogatási igény érkezett a KMOP keretében, és a kihelyezett források összértéke is valamelyest magasabb lehetett, mint a VEKOP beavatkozásai esetében.

Mindemellett megfigyelhető, hogy a regionális operatív program keretében 2014 és 2020 között kiosztott források volumene több mint felével esett vissza a korábbi ciklushoz képest. Mivel a vállalkozásoknak nyújtott támogatások volumenét sikerült a korábbihoz hasonló szinten tartani, mindez azt is jelenti, hogy a régióban kieső forrásokat leginkább más ágazati beavatkozások – oktatás, egészségügy – kárára kellett kezelni.

<sup>7</sup> Az 1. prioritási tengely 3. egyedi célkitűzése turisztikai fejlesztéseket támogatott.

<sup>8</sup> Az 5. prioritási tengely 2. egyedi célkitűzése lakóépületek energetikai beruházását, a 3. egyedi célkitűzés önkormányzati közlekedésfejlesztési projekteket támogatott.

**22. táblázat – Közép-Magyarország regionális operatív programjainak forrásigénye és forráskihelyezése beavatkozási célterületenként**

KMOP (2007-2013)			Beavatkozási célterületek	VEKOP (2014-2020)		
Prioritás	Forrásigény (e Ft)	Forrás- kihelyezés (e Ft és %)		Prioritás	Forrásigény (e Ft)	Forrás- kihelyezés (e Ft és %)
KMOP-1.2.	114 244 968	55 531 415	KKV-k fejlesztése	VEKOP- 1.1. és 1.2.	62 747 473	48 838 828 (77,83)
KMOP-1.1.	91 490 289	44 774 367	K+F és innováció	VEKOP-2.	102 702 856	46 873 609 (45,64)
<b>Összesen</b>	<b>205 735 257</b>	<b>100 305 782 (48,75)</b>		<b>Összesen</b>	<b>165 450 329</b>	<b>95 712 437 (57,85)</b>
KMOP	843 823 374	465 183 453 (55,13)		VEKOP	391 121 070	224 894 842 (57,50)

*Forrás: ME (2021a) alapján saját szerkesztés*

### 6.3. KÖZÉP-MAGYARORSZÁG HELYZETE

Az előző alfejezetben átfogóan vizsgáltuk a 2004 óta gazdaságfejlesztésre felhasznált uniós források várt és valós hatásait, a hatások mértékét, azok mechanizmusait. Ez alapján megállapítható, az uniós forráskihelyezés markáns hatást gyakorol a magyar gazdaságra és a gazdaság szereplőire egyaránt. Ebben a helyzetben különösen érdekes, mi történik egy olyan térséggel, amely valós fejlettségi szintje az országos átlag alatti, de a központi NUTS 2 régió részeként uniós terminológia szerint fejlettebbnek minősül, ezáltal drasztikusan kevesebb forráshoz jut, mint a kevésbé fejlett területek. Jelen alfejezetben Közép-Magyarország helyzetét vizsgáljuk tehát, továbbra is elsősorban gazdaságfejlesztési fókusszal, kvantitatív és kvalitatív módszerek segítségével. Ehhez egyrészt átfogó adatgyűjtés keretében a 2007 és 2013, valamint 2014 és 2020 közötti költségvetési ciklus forráskihelyezési adatai is rendelkezésre állnak, így lehetőség adódik az ország kevésbé fejlett régióinak, megyéinek összevetésében történő elemzésre. Az adatok gyűjtésére Pest megye járásai esetében is sort kerítettünk, így lehetővé válik a megyén belüli finanszírozási gyakorlat összevetése is. Kontrollcsoportos vizsgálat keretében hús, Ceglédi járásban működő vállalkozás mérlegadatait is megvizsgáltuk, az összehasonlításra további hús, Ceglédi járásban működő, európai uniós forráshoz nem jutó vállalkozás adataival összevetésben került sor. Végül, egy kérdőíves kvalitatív felméréssel a járásban működő vállalkozások európai uniós pályázatokkal kapcsolatos tapasztalatait és véleményét is feltártuk. Eredményeinket az alábbiakban foglaljuk össze.



### **6.3.1. FORRÁSALLOKÁCIÓ AZ EGYES KÖLTSÉGVETÉSI IDŐSZAKOKBAN**

A GVOP területi hatálya Magyarország egészére kiterjedt, így a források felhasználására a Közép-Magyarország régióban is lehetőség nyílt. A központi régió területén a 8.140 támogatott projektből 3.169 valósult meg, ami az összes projekt 38,9%-a. Az elköltött forrás aránya ennél valamelyest alacsonyabb, hiszen a központi régióban összesen 51,09 milliárd forint támogatást használtak fel a kedvezményezettek, ami a teljes forráskihelyezés 35,4%-a. A gazdaságfejlesztési támogatások felhasználása ugyanakkor még ennél is koncentráltabb volt, hiszen a régióban elköltött támogatások 71,2%-át, összesen 36,4 milliárd forintot 2.331 Budapesten megvalósuló fejlesztésre használták fel. Ezzel szemben Pest megyében 838 projekt 14,69 milliárd forintnyi támogatást kapott. Vagyis a főváros a ciklus egyértelmű haszonélvezője volt, hiszen Budapest egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számolt GDP értéke már 2004-ben is az uniós átlag 129,2%-án állt, ezzel jóval meghaladva az egyes, konvergencia célkitűzés alá tartozó régiók 75%-os küszöbértékét. Egyébiránt a Nemzeti Fejlesztési Terv más operatív programjai esetében is érvényesült Budapest forrásfelszívó ereje (lásd 5.2. fejezet). Minderre tehát azért is kerülhetett sor, mivel az ország mind a hét NUTS 2 régiója 1. célkitűzés besorolás alá tartozott. Bár Budapest fejlettsége már ebben az időszakban is kimagasló volt az egyes megyékhez képest, Közép-Magyarország mutatóit az egyes nyugat-magyarországi megyéknél is fejletlenebb Pest megye értéke (55,7%) ellensúlyozta.

A következő, 2007 és 2013 közötti ciklusban viszont Közép-Magyarország már nem minősült konvergencia (korábbi 1. célkitűzés) régiónak, forrásokhoz így ettől az időszaktól csak egyre korlátozottabb mértékben férhetett hozzá a kevésbé fejlett régiókhoz képest. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében mindazonáltal Közép-Magyarország még jelentős forrásokat hívhatott le, köszönhetően az előző ciklushoz képest markánsan megnövelt tagállami boríték adta lehetőségeknek. Ennek eredményeként a ciklus során 69.175 projekt támogatására és több mint 9.750 milliárd forintnyi támogatás kihelyezésére kerülhetett sor. Ebből Közép-Magyarország területén mintegy 2.640 milliárd forintnyi beruházást sikerült végrehajtani, azonban mindössze mintegy 437 milliárd forint hasznosítására került sor Pest megyei megvalósítási helyszínen.

Ugyanakkor a gazdaságfejlesztési támogatások lehívására nem az ágazati operatív programból volt lehetőség, a központi régió számára a KMOP-ban meghirdetett tükörkonstrukciók kínáltak ehhez forrást. A 6.1 alfejezetben ismertetett beavatkozási logika mentén a KMOP-1. prioritás keretében a régióban 171,36 milliárd forint összegű támogatás kifizetésére került sor, a források 62,2%-át pedig a fővárosban megvalósuló fejlesztésekre fordították. Pest megye részesedése nem csak abszolút értékben maradt el Budapeستől, lakosságarányosan sem érte azt el. A fővárosban több mint 62 millió forint támogatás jutott ezer lakosra, a megyében viszont csak 53,4 millió. Az intézkedések közül csupán kettő esetében jutott Pest megye Budapestnél több forráshoz: ezek a kkv-k technológiai fejlesztéseit támogató 1.2, valamint az ipartelepítést és telephelyfejlesztést támogató 1.5. intézkedések voltak. Ezzel szemben a kutatás-fejlesztést és logisztikai központok telepítését támogató forrásokat a főváros fajlagosan is nagyobb arányban tudta felszívni. Az 1.3. intézkedés keretében a pénzügyi eszközök tényleges kihelyezéséről azonban nincs nyilvánosan elérhető adat, a táblázatban szereplő összeg a fővárosban működő forráskezelő pénzügyi szervezeteknek jutó forrást fedi, amely így Budapest javára torzítja az aggregált és fajlagos adatokat.

**23. táblázat – KMOP források megoszlása Budapest és Pest megye között**

KMOP	Kifizetett támogatás (Ft)		Ezer lakosra jutó támogatás (Ft)	
	Budapest	Pest	Budapest	Pest
KMOP-1.1	35 481 890 377	9 020 286 529	20 647 733	7 442 665
KMOP-1.2	22 017 969 252	34 504 141 210	12 812 766	28 469 468
KMOP-1.3	40 200 539 949	0	23 393 624	0
KMOP-1.4	1 561 679 366	724 695 539	908 777	597 948
KMOP-1.5	7 359 391 185	20 486 159 109	4 282 600	16 903 190
<b>KMOP összesen</b>	<b>106 621 470 129</b>	<b>64 735 282 387</b>	<b>62 045 501</b>	<b>53 413 271</b>

*Forrás: ME (2021a) és KSH (2021c) alapján saját szerkesztés*

A Széchenyi 2020 jelenleg is végrehajtás alatt álló beavatkozásai a korábbinál még kevésbé irányulhattak Közép-Magyarország területére. Ennek okairól az előző fejezetekben átfogóan értekeztünk. Most tehát azt vizsgáljuk, a Partnerségi Megállapodás keretében mekkora összegben és milyen célterületeken használhattak fel a kedvezményezettek támogatásokat. A program egészére összesen 268.086 támogatási kérelem érkezett be, ezekből 178.542 támogatást is nyert. Forrásoldalon

mindez 16.404,40 milliárd forintnyi igényből 11.262.45 milliárd forintnyi kötelezettségvállalást jelentett, amelyből a disszertáció benyújtásáig 9.549,39 milliárd forintnyi támogatás kifizetésére került sor (a program végrehajtása egészen 2023 végéig tart). Ezen belül Közép-Magyarországra a kihelyezett forrás 23,88%-a (2.689,64 milliárd) került, melynek döntő hányada (88,51%-a) budapesti helyszínen végrehajtott fejlesztést finanszíroz. Ez azt jelenti, hogy a Pest megyei kedvezményezetteknek valamivel több mint 309 milliárd támogatás jutott, ami közel 30%-kal kevesebb összeg, mint a megelőző ciklusban.

**24. táblázat – VEKOP források megoszlása Budapest és Pest megye között**

VEKOP	Kifizetett támogatás (Ft)		Ezer lakosra jutó támogatás (Ft)	
	Budapest	Pest	Budapest	Pest
VEKOP-1.2	18 796 421 364	25 123 945 108	10 726 225	20 061 120
VEKOP-1.3	386 364 456	312 485 895	220 480	249 516
VEKOP-2.1	16 260 009 840	9 827 578 738	9 278 815	7 847 185
VEKOP-2.2	1 903 468 750	0	1 086 219	0
VEKOP-2.3	9 326 704 185	659 101 086	5 322 307	526 283
VEKOP-5.1	601 133 454	264 919 195	343 038	211 534
<b>VEKOP összesen</b>	<b>47 274 102 049</b>	<b>36 188 030 022</b>	<b>26 977 084</b>	<b>28 895 638</b>

*Forrás: ME (2021a) és KSH (2021c) alapján saját szerkesztés*

A gazdaságfejlesztési beruházások végrehajtására 2014 és 2020 között Közép-Magyarországon a VEKOP beavatkozások keretében nyílt lehetőség.<sup>9</sup> Amint azt az előző alfejezetben tárgyaltuk, az operatív program három prioritása szolgált gazdaságélénkítési célokat: 1. „Vállalkozások versenyképességének javítása”; 2. „Kutatás, fejlesztés és technológiai innováció”; 5. „Energiahatékonyság, intelligens energiahasználat és a megújuló energiák felhasználása”. Bár fontos hangsúlyozni, hogy a program végrehajtása jelenleg is tart, az adatok így nem véglegesek, mégis fontos fejlemény, hogy a korábbi költségvetési időszak és regionális operatív program statisztikáihoz képest a közvetlen gazdaságélénkítést célzó VEKOP források fajlagosan nagyobb arányban jutottak el Pest megyei kedvezményezettekhez. Ennek részben magyarázata, hogy egyes VEKOP konstrukciókban budapesti megvalósítási helyszínnel már a pályázat benyújtására sem volt lehetőség.

<sup>9</sup> A disszertáció keretében a Pest Megyei Kompenzációs Program intézkedéseit nem vizsgáljuk.

25. táblázat – Egy főre jutó támogatás Magyarország megyéiben 2007-2013 és 2014-2020<sup>10</sup> között

Megye	ÚMFT egy lakosra jutó támogatás (Ft)	Széchenyi2020 egy lakosra jutó támogatás (Ft)
Bács-Kiskun	647 048	754 220
Baranya	772 955	825 347
Békés	780 572	728 698
Borsod-Abaúj-Zemplén	720 528	1 155 529
Budapest	1 195 194	1 115 328
Csongrád-Csanád	1 179 800	1 073 086
Fejér	852 613	871 283
Győr-Moson-Sopron	812 567	722 783
Hajdú-Bihar	1 065 566	1 489 173
Heves	683 556	1 234 001
Jász-Nagykun-Szolnok	688 547	651 128
Komárom-Esztergom	493 406	582 732
Nógrád	538 147	711 057
<b>Pest</b>	<b>364 097</b>	<b>204 147</b>
Somogy	744 557	1 579 641
Szabolcs-Szatmár-Bereg	909 894	902 956
Tolna	490 605	657 533
Vas	512 981	1 075 529
Veszprém	592 655	893 035
Zala	596 187	640 785

*Forrás: ME (2021a) és KSH (2021c) alapján saját szerkesztés*

A három ciklus tapasztalatai azt támasztják alá, összességében Budapest inkább haszonélvezője volt annak, hogy a közép-magyarországi régió része volt, hisz miközben fejlettségi szintje már a csatlakozáskor meghaladta a küszöbértéket, 2010-ig lényegében teljeskörűen hozzáfért a kohéziós politika forrásaihoz. Ezzel szemben Pest megye abszolút és fajlagos támogatásai kapcsán azt láthatjuk, valójában a források és a mozgástér szűkülése miatt csak a legutóbbi időszakban sikerült javára fordítani a Budapesttel szembeni forrásfelszívó képességet, a korábbi két ciklusban támogatottsága elmaradt a fővárosétól. De Pest megye nem csak Budapesthez képest került a források felszívása során hátrányos helyzetbe, hanem az ország többi megyéjével összehasonlítva is. Az előző, 25. táblázatban az ÚMFT és a Széchenyi 2020 kifizetett támogatásait láthatjuk lakosságárányosan. Az ezer lakosra jutó

<sup>10</sup> A Széchenyi2020 forrásfelhasználási adatai nem véglegesek.

mutatószám pedig mindkét ciklusban messze Pest megyében a legalacsonyabb, a nem végleges adatok alapján a disszertáció zárásának idején<sup>11</sup> a Széchenyi 2020 keretében kifizetett teljes támogatási összeg pedig alig 57,94%-a az ÚMFT beavatkozásai keretében juttatott forrásoknak. Előbbibe ráadásul már az agrárfejlesztési kifizetések is beletartoznak, ezek 2007 és 2013 között külön program részeként valósultak meg, így a fajlagos értékben nem kerültek figyelembevételre. A 2014 és 2020 közötti arányokon várhatóan a még megvalósítás alatt álló beruházások sem fognak tudni már érdemben változtatni.

### **6.3.2. FORRÁSFELHASZNÁLÁSI ADATOK PEST MEGYE JÁRÁSAIBAN**

Az előző fejezetekben megbizonyosodhattunk róla, hogy Közép-Magyarország számára fokozatosan csökkenő mértékű támogatások voltak elérhetők a kohéziós politika keretében, amely kedvezőtlen helyzetbe hozta Pest megyét a régión belüli forrásallokáció tekintetében. Ugyanakkor azt is láthatjuk, Pest megye az egyes időszakokban kihelyezett források fajlagos mértékét tekintve megyei összevetésben is gyenge teljesítményt mutat fel. De vajon mit lehet elmondani Pest megye egyes járásai tekintetében? Megfigyelhető ott is aránytalan forráskihelyezés egyes térségek javára vagy kárára, esetleg kiegyenlített területi eloszlást tárhatunk fel. A továbbiakban egy konkrét pályázati felhívás esetében vizsgáljuk meg a megyén belül a támogatások elosztásának mértékét. A vizsgálat az ideiglenesen szünetelő, de fel nem függesztett VEKOP-1.2.6-20 kiírás adataira terjed ki. A pályázat a kkv-k modern üzleti és termelési kihívásokhoz való alkalmazkodását segítő fejlesztéseket hivatott támogatni 5-153,5 millió forint közötti támogatási összeggel, legfeljebb 70%-os támogatási intenzitással. A projekt keretében új eszközök, gépek beszerzésére, információs technológiafejlesztésre, ingatlanberuházásra, tanácsadási és képzési szolgáltatások igénybevételére, energetikai korszerűsítésre, vagyis komplex fejlesztések megvalósításra nyílt lehetőség. A pályázat területi hatálya Közép-Magyarország egész területére kiterjedt. Mivel a program végrehajtása jelenleg is zajlik, így ezúttal a 2021 szeptemberéig megítélt támogatások adatait vizsgáljuk.

---

<sup>11</sup> 2021. szeptember 15.

**26. táblázat – VEKOP-1.2.6-20 pályázat keretében kihelyezett források megoszlása Pest megyei járásai, mint megvalósítási helyszínek szerint**

Járás	VEKOP-1.2.6-20		
	Támogatott projektek száma (db)	Összes támogatás (Ft)	Egy projektre jutó támogatás (Ft)
Gödöllői	97	1 980 280 521	20 415 263
Szigetszentmiklósi	64	1 876 526 744	29 320 730
Budakeszi	62	1 589 753 324	25 641 183
Dunakeszi	45	1 423 763 629	31 639 192
Érdi	58	1 383 503 590	23 853 510
Dabasi	40	1 126 313 520	28 157 838
Vecsési	35	1 103 701 229	31 534 321
Pilisvörösvári	38	972 206 018	25 584 369
Ceglédi	30	965 558 490	32 185 283
Szentendrei	26	680 180 509	26 160 789
Váci	27	625 444 655	23 164 617
Nagykátai	29	618 700 756	21 334 509
Gyáli	17	497 489 392	29 264 082
Monori	18	388 846 472	21 602 582
Aszódi	13	259 043 680	19 926 437
Ráckevei	13	253 127 743	19 471 365
Nagykőrösi	6	143 710 074	23 951 679
Szobi	6	101 667 725	16 944 621
ÁTLAG	35	888 323 226	25 008 465
MEDIÁN	30	822 869 500	24 768 024
SZÓRÁS	24	587 564 484	4 603 722
Pest	624	15 989 818 071	25 624 708
Budapest	700	15 532 446 458	22 189 209
<b>VEKOP-1.2.6-20 összesen</b>	<b>1 324</b>	<b>31 522 264 529</b>	<b>23 808 357</b>

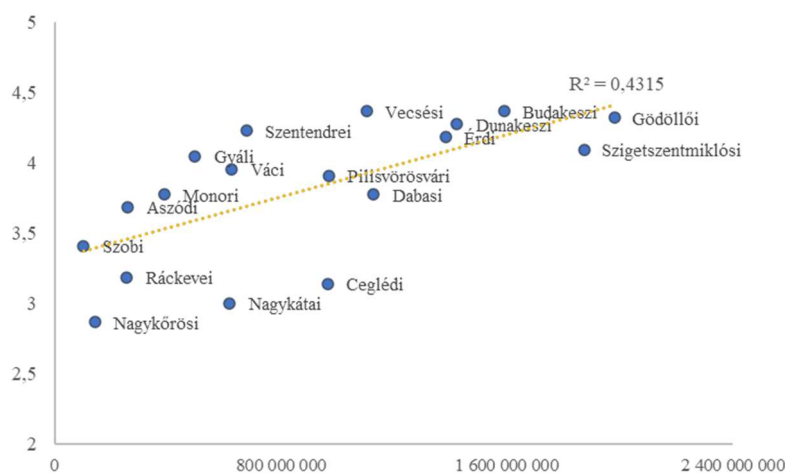
*Forrás: ME (2021b) alapján saját szerkesztés*

A támogatói döntések áttekintése alapján a konstrukció keretében megítélt támogatások abszolút értéke nagyságrendileg egyenlően oszlik meg Budapest és Pest megye között, ami lakosságra vetítve fajlagosan Pest megye fölényét jelenti. Budapesten 700 támogatott projektre 15,54 milliárd forintnyi támogatás, Pest megyében 624 beruházásra 15,99 milliárd forintnyi támogatás jut. Pest megye járásai összevetésében ugyanakkor nagyobb eltérések is tapasztalhatók. A megvalósított projektek száma 6 és 97 (szórás = 24), a megítélt támogatás összege 101,67 és 1.980,28 millió forint (szórás = 587,54 millió) között mozog. A legtöbb projekt a Gödöllői

járásban, a legkevesebb a Nagykörösi és Szobi járásban valósulhat meg és a kihelyezett források maximuma és minimuma is ezekben a járásokban mérhető.

A Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet által közzétett, 22 indikátor összesítésével képzett Járási Fejlettségi Mutató (MKIK GVI, 2019) segítségével megvizsgálhatjuk a forráskihelyezést a megye járásainak fejlettségi szintjéhez viszonyítva is. A fajlagos mutatószámot egyúttal tovább elemezhetjük a járások lakosságszáma, valamint a járásokban működő kkv-k – mint kedvezményezett célcsoport – száma alapján.

**8. ábra – Pest megyei járások fejlettsége és az elnyert támogatások összege**



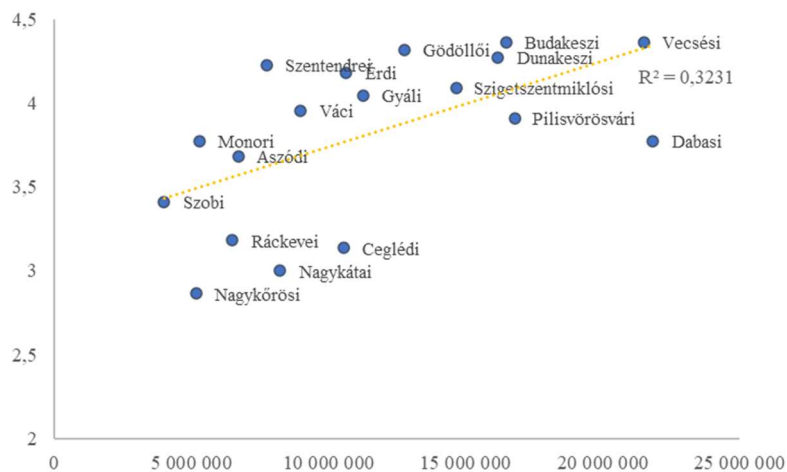
*Forrás: ME (2021b) és MKIK GVI (2019) alapján saját szerkesztés*

Ha az összes kihelyezett támogatást a járások fejlettségével vetjük össze (8. ábra), megállapíthatjuk, hogy a járások fejlettségi szintje és az elnyert forrás összege között közepes magyarázó kapcsolat áll fent, a legtöbb támogatást elnyerő járások pedig valóban Pest megye fejlettebb térségei közé sorolhatók. Ha a lakosságszám szerinti fajlagos adatokat vizsgáljuk (9. ábra), a kapcsolat továbbra is fennáll, bár a magyarázó erő alacsonyabb az abszolút támogatási összegekhez képest.

Ugyanakkor, ha a járásoknak jutó támogatásokat az ott működő mikro-, kis- és középvállalkozások számának arányában vizsgáljuk, a magyarázó erő megszűnik, a járások között teljesen egyenletes forrásmegoszlás figyelhető meg. A fajlagos értékek közötti különbségek mindazonáltal nagyok, a leginkább kedvezményezett Vecsesi

járásban működő kkv-k által elnyert fajlagos támogatás ugyanis több mint ötszöröse a Szobi járás vállalkozásai által realizált támogatásoknak.

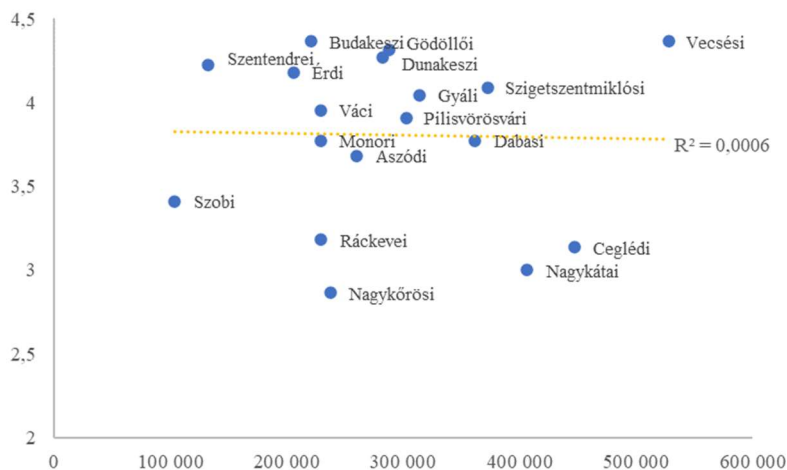
**9. ábra – Pest megyei járások fejlettsége és az egy főre jutó támogatások összege**



*Forrás: ME (2021b), KSH (2021c) és MKIK GVI (2019) alapján saját szerkesztés*

A VEKOP-1.2.6-20 pályázati konstrukció támogatási adatait vizsgálva megállapítható, egyrészt Pest megye kedvezőbb fajlagos értékeket realizált Budapesthez képest, mind lakosságszám, mind a kkv-k száma tekintetében.

**10. ábra – Pest megyei járások fejlettsége és a járásban működő kkv-k egy egységére jutó támogatások összege**



*Forrás: ME (2021b), KSH (2021d) és MKIK GVI (2019) alapján saját szerkesztés*



A megye járásai között azonban már nagyobb eltérések figyelhetők meg abszolút értékben és a lakosságszám arányában is. De ha az adott konstrukció kedvezményezett köre – mikro-, kis- és középvállalkozások – szerint vizsgáljuk a forráskihelyezést, megállapíthatjuk, bár a fajlagos értékek eltérése magas, a kkv-k száma és az elnyert támogatás mértéke között magyarázó erő nincs, e tekintetben a támogatások eloszlása egyenletesnek mondható. A magas fajlagos különbséget természetesen számos egyéb szempont – vállalkozások életképessége, ágazati demográfia stb. – is befolyásolja. A következő szakaszban ezért ennek a kérdéskörnek a vizsgálatára vállalkozunk.

### ***6.3.3. KKV-FEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSOK A Ceglédi JÁRÁSBAN***

Az előző szakaszban elemeztük a Pest megyei járások pályázati teljesítményét és megállapítottuk, a vizsgált konstrukció tekintetében a Ceglédi járás teljesítménye átlagosnak mondható. De hogyan tudja hasznosítani a felszívott forrásokat a térség? A kérdés megválaszolása érdekében a továbbiakban azt vizsgáljuk, a Ceglédi járáson belül felhasznált forrásoknak milyen hatásai lehettek a térség vállalkozásaira. Ehhez kétféle módszertani megközelítést alkalmaztunk. Egyrészt kontrollcsoportos elemzés keretében húsz-húsz európai uniós támogatást elnyerő és el nem nyerő járási vállalkozás cégadatait elemeztük. Másrésztől kvalitatív információk feltárása érdekében több mint nyolcvan vállalkozó körében kérdőíves felmérést folytattunk le.

#### ***6.3.3.1. KONTROLLCSOPORTOS VIZSGÁLAT EREDMÉNYEI***

A kontrollcsoportos vizsgálat keretében célunk annak vizsgálata volt, hogy a Ceglédi járásban működő, támogatáshoz jutó vállalkozások, valamint a vállalkozásdemográfiai kiválasztási szempontok alapján kontrollcsoportként vizsgált helyi cégek teljesítményében, eredményességében találunk-e eltéréseket a 2014 és 2020 közötti időszakban. Az elemzés során a Ceglédi járás VEKOP-1.2.1-16, kkv-k kapacitásbővítő beruházásait támogató konstrukció keretében nyertes húsz vállalkozásának adottságait és teljesítményét elemeztük. A viszonyítási alapot jelentő

kontrollcsoportot pedig a kedvezményezett cégeknek minél inkább megfelelő helyi vállalkozásokból állítottuk össze.

A támogatott cégek köre a központi kormányzati honlap támogatott projektkereső funkciójának (ME, 2021b) segítségével ismerhető meg. A keresővel a támogatások nyerteseinek járási szintű szűrésére is lehetőség nyílik. Eszerint a vizsgált programban a Ceglédi járás területén összesen huszonnégy támogatott projektet valósítottak meg. Az egyes cégeket megvizsgálva négy esetben arra a megállapításra jutottunk, az adott cég a Ceglédi járás területén valós tevékenységet nem folytat, így ezen vállalkozásokat a mintából kiszűrtük és egy húsz elemből álló vizsgálati csoportot hoztunk létre.

A kontrollcsoport kialakításánál a ceglédi járásban székhellyel rendelkező, a támogatott csoport jellemzőinek megfelelő főtevékenységet<sup>12</sup> folytató, valamint a pályázatok és a cégteljesítmény elemzése szempontjából releváns tulajdonságokkal bíró – 2011 előtt alapított, az utolsó lezárt üzleti évben legalább 20 millió forint nettó árbevételt elérő, 1 és 500 fő közötti átlagos statisztikai állományi létszámmal rendelkező – vállalkozások kerültek figyelembevételre. A cégszűrés online céginformációs adatbázis<sup>13</sup> segítségével álltak rendelkezésünkre. A szűrés szempontoknak megfelelő cégekből álló csoportot manuális szűréssel tovább tisztítottuk annak érdekében, hogy a járásban érdemi tevékenységet nem folytató vagy más támogatási programok keretében pályázati támogatáshoz jutó szervezetek ne kerülhessenek be a kontrollcsoportba. A manuális szűrés során az érintett cégek honlapjait és beszámolóit, valamint pályázati támogatási adatbázisokat tekintettünk át.

Valamennyi szempont figyelembevételével a szűrés végén egy húsz cégből álló kontrollcsoport állt rendelkezésünkre az összehasonlító elemzés lefolytatásához. A támogatott és kontrollcsoportot képező cégek vizsgálatához az érintett cégek mérlegadatai a megfelelő cégszűrés adatbázisokból<sup>14</sup> rendelkezésre álltak. A mérleg- és cégszűrés adatok közül a következők elemzésére került sor: saját tőke, nettó árbevétel, személyi jellegű ráfordítás, üzemi eredmény, átlagos statisztikai állományi létszám.

---

<sup>12</sup> Érintett TEÁOR ágazatok: 13., 15., 16., 17., 25., 28., 29., 31.

<sup>13</sup> opten.hu

<sup>14</sup> opten.hu, e-beszamolo.im.gov.hu

Ezek segítségével egyrészt célunk volt annak vizsgálata, hogy a támogatott cégek és a hasonló méretű és profilú kontrollcsoport teljesítménye a támogatás elnyerését megelőzően (2014-2016) hogyan volt jellemezhető. Másrészt azt is vizsgálni kívántuk, a támogatás elnyerését és a beruházás megvalósítását követően (2018-2020) hogyan alakult a két csoport teljesítménye. A VEKOP támogatási konstrukció végrehajtására ugyanis a kedvezményezettek részéről 2016 és 2018 között sor került, így a cégekre gyakorolt rövid távú hatások vizsgálatára valós lehetőségünk adódott. Az adatokat emellett a teljes vizsgált időszakra vonatkozóan is összehasonlítottuk.

Először tekintsük át a két csoport alapadatait.<sup>15</sup> A nyertes cégek több mint fele a járásszékhelyen, Cegléden hajtotta végre fejlesztését, további négy projekt Tápiószőlősen valósult meg, kettő-kettő Csemőn, illetve Újszilváson és mindössze egy a járás egyik városi rangú településén, Abonyban. A kontrollcsoportba, mint nem támogatott vállalkozás ezzel szemben tizenkét ceglédi, három albertirsai, két-két abonyi és dánszentmiklósi és egy tápiószőlősi cég került. A támogatott cégek átlagosan 19 éve működnek, a legrégebbit 1989-ben, a legfiatalabbat 2013-ban alapították. A kontrollcsoport vállalkozásai ezzel szemben átlagosan huszonegy évesek, a legrégebbi 1991-es, a legújabb 2010-es alapítású. Mind a támogatott-, mind a kontrollcsoportba kizárólag feldolgozóipari vállalkozások kerültek be a textilipar, ruhaipar, papíripar, fa- és bútoripar, fémipar, gépipar, valamint járműipar területéről. A 2020-as utolsó lezárt üzleti év adatai alapján a támogatott vállalkozások összesen 35,11 milliárd forintos, míg a kontrollcsoport vállalkozások 9,6 milliárd forintos árbevételt realizáltak, miközben előbbi cégek saját tőkeállománya 20,54 milliárd, utóbbiaké 6,21 milliárd. A támogatott cégek teljes állományi létszáma 2020-ban 1.506 fő, a kontrollcsoporté pedig 340 fő. A nyertes vállalkozások tehát a legutolsó lezárt üzleti évben a mérleg- és létszámadatok alapján is jobb mutatókkal rendelkeztek, mint a támogatást el nem nyerő versenytársaik.

A következő lépésben vizsgáljuk meg a nyertes cégek mérlegadatait a kontrollcsoportéhoz képest a beruházások végrehajtását megelőző, 2014 és 2016 közötti időszakban. Az adatok alapján a fejlesztéseket megelőzően is a nyertes cégek dominanciája azonosítható a kontrollcsoport vállalkozásaihoz képest. A hároméves

---

<sup>15</sup> A részletes adattáblák elérhetők a mellékletek között.

időszakban a támogatást elnyerő cégek átlagosan 2,5-szeres saját tőke-állománnyal, 2,6-szoros munkavállalói létszámmal, és 2,8-szoros árbevétellel rendelkeztek, miközben aggregált bérjellegű kifizetések több mint háromszorosát tették ki a kontrollcsoport kifizetéseinek. A legnagyobb, közel ötszörös eltérés a cégek tevékenységéből származó eredményben mérhető. Minden adat arra utal, a vizsgált cégek kiindulási helyzete sokkal kedvezőbb volt a támogatásban később nem részesülő vállalkozásokéhoz képest.

**27. táblázat – Cégcsoportok aggregált mérlegadatai közötti átlagos különbség, valamint az aggregált mérlegadatokban bekövetkezett átlagos változás mértéke (2014-2016)**

Mérlegadat (2014-2016)	Nyertes / Kontroll különbség	Nyertes átlagos változás	Kontroll átlagos változás
Saját tőke	250,4%	128,7%	120,9%
Értékesítés nettó árbevétele	281,1%	139,7%	109,9%
Személyi jellegű ráfordítás	302,6%	126,6%	109,7%
Üzemi (üzleti) tevékenység eredménye	491,8%	213,1%	335,2%
Átlagos statisztikai állományi létszám	260,0%	115,2%	101,8%
Egy főre jutó személyi jellegű ráfordítás	115,7%	110,2%	103,0%

*Forrás: IM (2021) alapján saját szerkesztés*

Ezen a ponton szükséges kiemelni, a pályázatokkal kapcsolatban csak a nyertes cégekről érhető el nyilvános adat, a támogatási kérelmet benyújtó, de támogatást elnyerő vállalkozások köre nyilvános adatbázisokból nem ismerhető meg. Emiatt előfordulhat, hogy a kontrollcsoportba kerülő vállalkozások is nyújtottak be támogatási igényt és éppen kedvezőtlenebb mérlegadataik miatt maradtak le a támogatás elnyeréséről. A konstrukció támogatási értékelési kritériumai között ugyanis a nettó árbevételhez és az üzemi eredményhez kapcsolódó szempontok is szerepeltek, amelyek összességében az elérhető értékelési pontszám 60%-át határozták meg. A pályázat logikája tehát megkövetelte a kedvező gazdálkodási adatokat a támogatást igénylőktől. A támogatás elnyerése esetén emellett a kedvezményezett vállalkozásoknak három vállalatot kellett kötelezően megtenniük a projekt befejezését követő két üzleti évre vonatkozóan. Egyrészt fenn kellett tartaniuk létszámukat a kérelem beadását megelőző utolsó lezárt üzleti évhez, mint bázisévhez képest. Másrészt növelniük kellett személyi jellegű ráfordításaikat. Harmadrészt a projekt fizikai befejezését követő két üzleti évben növelni kellett éves nettó árbevételüket is. Mivel a támogatott projektek döntő többsége (a húszból tizennyolc) 2017-ben vagy

2018-ban zárult, így megvizsgáltuk a két csoport mérlegadatainak 2018 és 2020 közötti alakulását is.

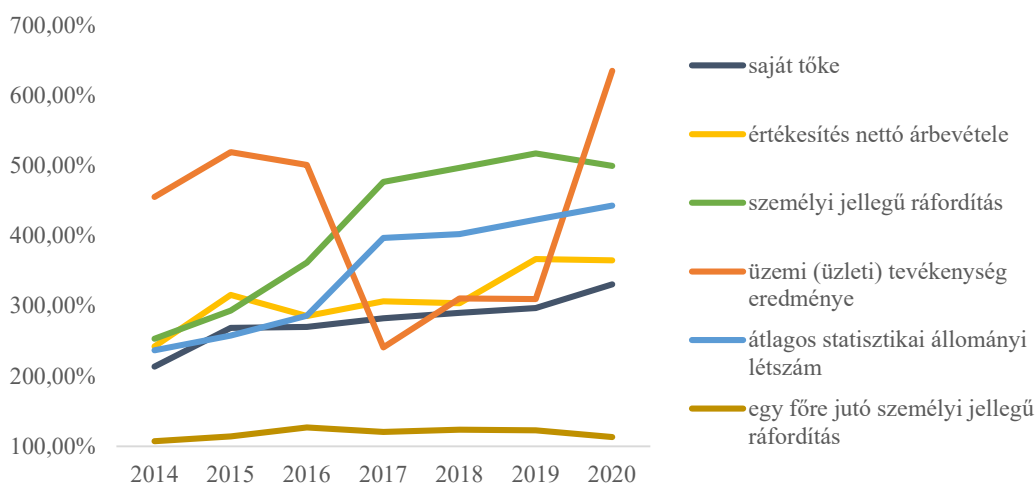
**28. táblázat – Cégcsoportok aggregált mérlegadatai közötti átlagos különbség, valamint az aggregált mérlegadatokban bekövetkezett átlagos változás mértéke (2018-2020)**

Mérlegadat (2018-2020)	Nyertes / Kontroll különbség	Nyertes átlagos változás	Kontroll átlagos változás
Saját tőke	305,9%	114,3%	123,5%
Értékesítés nettó árbevétele	345,1%	101,9%	118,2%
Személyi jellegű ráfordítás	504,6%	102,6%	110,8%
Üzemi (üzleti) tevékenység eredménye	418,4%	126,5%	182,8%
Átlagos statisztikai állományi létszám	422,8%	102,9%	101,3%
Egy főre jutó személyi jellegű ráfordítás	119,5%	102,8%	110,0%

*Forrás: IM (2021) alapján saját szerkesztés*

Az adatokat elemezve megállapítható, bár a vizsgált időszakban a nyertes vállalkozások és a kontrollcsoport vállalkozásai közötti különbségek az üzemi tevékenység eredményét leszámítva tovább nőttek, az éves átlagos növekedési ütem a létszámot leszámítva minden esetben a kontrollcsoport esetében magasabb. A nyertes vállalkozások mind a személyi jellegű kifizetések, mind az árbevétel terén kismértékű bővülést realizáltak csak, amelynek magyarázata lehet a magasabb kiindulási bázisérték, valamint az üzemi eredmény tekintetében a beruházások végrehajtása kapcsán megnövekvő költségszintek (beruházás költsége, értékcsökkenés stb.).

**11. ábra – Kedvezményezett és kontrollcsoport vállalkozások aggregált mérlegadatai közötti különbség alakulása 2014 és 2020 között**



*Forrás: IM (2021) alapján saját szerkesztés*

Végül megvizsgáltuk a két csoport mérlegadatainak alakulását a teljes időhorizonton, 2014 és 2020 között is. A változások a 11. ábrán látható tendenciákat követték. Eszerint az aggregált üzemi eredmény előbb részletezett okokból történő alakulásán túl valamennyi mérlegadat esetében fokozódott a támogatást elnyerő vállalkozások fölénye a támogatásban nem részesülő vállalkozásokhoz képest. Mind a saját tőke-állomány, mind az összesített árbevétel, mind a bérjellegű kiadások és létszámadat tekintetében a 2014-es mértékhez képest nagyobb különbség azonosítható a két csoport között. A változások mértéke az egy főre jutó személyi kiadások esetében a legkevésbé számottevő, bár az eltérés ez esetben is magasabb, mint 2014-ben.

A kontrollcsoportos vizsgálat célja a Ceglédi járásban működő, támogatást elnyerő és el nem nyerő vállalkozások teljesítményének elemzése volt a 2014 és 2020 közötti időszakban. Megállapítható, hogy a járásban azok a vállalkozások nyertek támogatást a kiválasztott konstrukció keretében, amelyek eredendően is jobb mérlegadatokkal rendelkeztek, emellett a beruházás megvalósítása alatt, illetve az azt követő időszakban is gyorsabb ütemű növekedést realizáltak. Miközben a jól prosperáló cégek támogatása a hazai fejlesztéspolitika forráskihelyezési logikájához igazodik, a jelenség mindenképpen felveti a támogatások kizorító hatásának és az azzal járó holtteher-veszteségnek a problematikáját. Ezek vizsgálatára a disszertáció keretében nem térünk ki.

#### *6.3.3.2. KÉRDŐÍVES FELMÉRÉS EREDMÉNYEI*

A kérdőíves felmérés célja a Ceglédi járásban működő vállalkozások uniós pályázatokkal kapcsolatos tapasztalatainak kvalitatív feltárása volt. Az alapsokaság előállítására egy céginformációs adatbázis<sup>16</sup> segítségével került sor, ahol releváns szűrési szempontok beállításával, majd a lista tisztításával 754 vállalkozásból álló adatbázist hoztunk létre. A pályázati feltételrendszerhez igazított szűrési szempontok között szerepelt: Ceglédi járásban lévő székhely; működő cég; legalább 1, legfeljebb 249 fő állományi létszám; legalább 10 millió forint utolsó lezárt éves árbevétel. Valamennyi céghez nyilvános cégbázisokban elérhető elektronikus elérhetőség

---

<sup>16</sup> opten.hu

állt rendelkezésemre, ezeken keresztül a kérdőív lekérdezésére CAWI<sup>17</sup> módszerrel, online kérdőívszerkesztő és -lekérdező program<sup>18</sup> segítségével került sor. A válaszok gyűjtésére 2021. augusztus és szeptember hónapokban került sor, melynek eredményeként összesen 82 értékelhető kitöltés állt rendelkezésünkre. Ez az alapsokaság 10,88%-a, amely kitöltési arányt az értékelhetőség szempontjából megfelelőnek, de nem reprezentatívnak értékeltünk. A kérdőív alapvetően a válaszadók saját és rendszerszintű pályázati tapasztalatainak feltárására irányult. A demográfiai kérdéseket – székhely település, iparág, utolsó év árbevétele, utolsó év létszáma, alapítás éve – követően a kérdőív első blokkja az adott cég pályázati tapasztalataival kapcsolatban fogalmazott meg kérdéseket. A kérdőív ezen szakasza a következő, 12. ábrán bemutatott vezérfonalat követte.

### **12. ábra – A kérdőív első blokkjának vezérfonala**

**2010 óta nyújtott-e be az Ön cége olyan pályázatot, amelyet a Ceglédi járásban lévő székhelyén kívánt végrehajtani?**

*Igen, többször is.*

*Igen, egy alkalommal.*

*Nem.*

**Mi volt a célja a pályázat(ok)nak?**

**Mi volt az oka annak, hogy nem nyújtottak be pályázatot?**

**Elnyerte-e a pályázati támogatást?**

*Igen, minden esetben.*

*Igen, de nem minden esetben.*

*Nem.*

**Mi volt a célja a nyertes pályázat(ok)nak?**

**Mi volt az oka annak, hogy nem nyert(ek) a pályázat(ok)?**

*Mennyi támogatást nyert cége 2010 óta?*

*Milyen forrásból kapták a támogatást?*

*Forrás: saját szerkesztés*

<sup>17</sup> Computer Assisted Web Interviewing, azaz számítógéppel támogatott online interjú.

<sup>18</sup> survio.com

Ezt követően a beruházások kapcsán mind a támogatott, mind a nem támogatott válaszadóknál rákérdeztünk az egyéb bevont források típusára, amelyekből fejlesztéseiket végrehajtják. Ezután arra vonatkozó kérdést fogalmaztunk meg, hogy a megyében tapasztalható forráshiány milyen hatással volt az adott cég működésére. Végül Közép-Magyarország pályázati helyzetével kapcsolatos általános állítások értékelésére is megkértük a kérdőíves felmérésben résztvevő cégeket. A kérdőív eddig a pontig zárt kérdéseket tartalmazott, egyéb válaszadási opció megadása mellett. Az utolsó kérdés keretében ezért a kitöltők opcionálisan szabad-szavas válaszban is kifejezheték álláspontjukat a vizsgált témát illetően.

A kitöltők tulajdonságait tekintve, székhely szerint a válaszadók döntő többsége (61,0%) ceglédi vállalkozás volt, a település az alapsokasághoz (51,7%) képest így valamelyest felülreprezentált. Ezen felül háromnál több kitöltés Albertirsáról (10 db), Abonyból (9 db) és Törtelről (6 db) érkezett. Iparági demográfiát tekintve a válaszadók több mint fele a kereskedelem (17 db), építőipar (13 db) és humán szolgáltatások területeket képviselte. Sajnálatosan a magyar gazdaság szempontjából húzóágazatnak, egyúttal a pályázati beavatkozások fő célcsoportjának minősülő feldolgozóipart mindössze hat válaszadó reprezentálta. A válaszadók közel 60%-ának 100 millió forint alatti volt az utolsó évi nettó árbevétele, további 28%-nak 700 millió alatti és mindössze két kitöltő jelzett 3,5 milliárd forintot meghaladó értéket. A létszámadatokat tekintve a válaszadók döntő többsége mikro- (58) és kisvállalkozás (20), középvállalkozásoktól mindössze négy kitöltés érkezett. Végül, a kitöltő cégek alapítása óta eltelt évek száma átlagosan 16.

Ami a válaszadók pályázati aktivitását illeti, a kitöltők 61%-a még sosem nyújtott be pályázatot fejlesztési forrás elnyerése céljából. A „nem” válasz okaként elsősorban a feltételeknek való nem megfelelést (36,2%) és a beruházási céloknak nem megfelelő pályázatokat (20,7%) jelölték a válaszadók, a kitöltőknek csupán 19%-a válaszolt úgy, hogy nem szeretne élni a pályázatok adta lehetőségekkel. Mindez arra enged következtetni, hogy a pályázati szándék alapvetően nagyobb, mint amit az előző kérdésre adott válaszok mutattak. Azok viszont, akik pályáztak, többségében már többször is benyújtottak kérelmeket. Közülük ugyanakkor csak a válaszadók harmada nyert, 26,3% pedig a benyújtott pályázat ellenére nem jutott támogatáshoz. Az egyszeri alkalommal pályázók körében a nyerési arány ennél rosszabb, 46,2% nyilatkozott



ugyanis aszerint, hogy benyújtott pályázata nem kapott támogatást. A benyújtott kérelmek (84,2%) és nyertes pályázatok többsége (69,2%) infrastrukturális fejlesztéshez kapcsolódott. Kutatás-fejlesztési céllal ellenben a kitöltők mind ez idáig egyáltalán nem pályáztak.

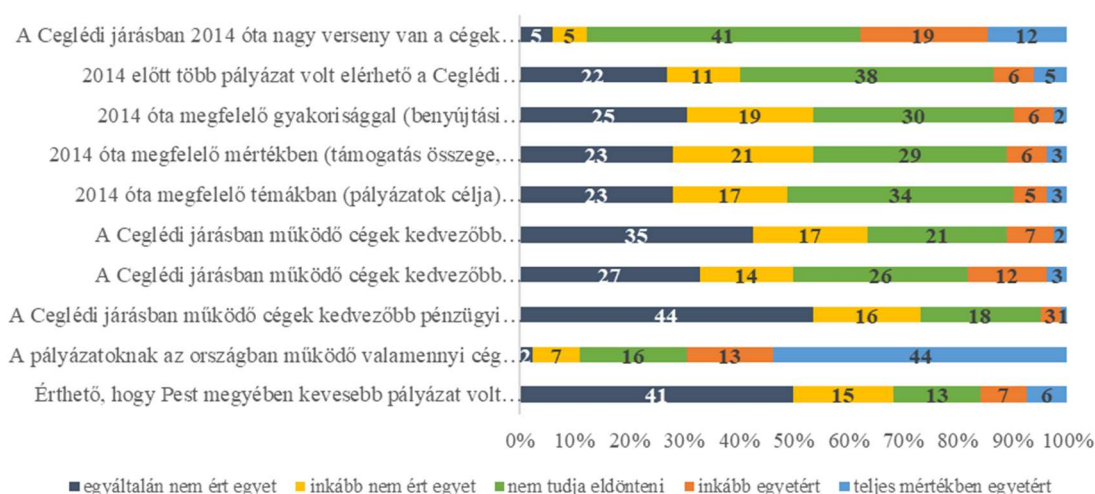
A pályázatok elutasításának oka a válaszadók fele esetében ugyanakkor nem formai vagy szakmai ok, hanem a forráshiány volt. Formai hiba mindössze három pályázat esetében merült fel, szakmai elutasítási indokot két esetben jeleztek, három válaszadó pedig a mai napig nem értesült pályázata eredményéről. Egy-egy esetben a saját forrás előteremtése okozott problémát, illetve volt, hogy a kedvezményezett állt el a támogatási szerződés megkötésétől szakmai okokból kifolyólag.

A nyertes pályázatról vagy pályázatokról nyilatkozó válaszadók döntő többsége (85,8%) összességében 100 millió forintnál kevesebb összegű támogatást nyert, ezen kitöltők fele esetében az elnyert támogatás a 10 millió forintot sem érte el. A támogatás forrása kétharmadban európai uniós, de a válaszadók közel fele (47,6%) hazai forrásból is nyert már támogatást. Az egyéb forrásokat tekintve a válaszadók többsége saját források bevonásával hajtja végre fejlesztéseit, akár kap mellé támogatást, akár nem. Banki hitelkonstrukció bevonásáról a támogatást elnyerők 38,1%-a nyilatkozott, érdekesség, hogy ez az arány a támogatást el nem nyerők körében alacsonyabb, csupán 27,3%. Mindez arra enged következtetni, hogy a támogatott beruházásokat olyan cégek hajtják végre, amelyek támogatás nélkül is fejlesztenének, ez esetben tehát holtteher-veszteség keletkezik.

A pályázati környezet cégekre gyakorolt hatásait illetően a válaszadók harmada érzékeli úgy, hogy cége hátrányba került az utóbbi években más megyékben működő versenytársaihoz képest. További 30,3% késleltetni kényszerült beruházásait a források várt érkezése vagy elmaradása miatt. Másik 30,3% ugyanakkor úgy nyilatkozott, az uniós forrásokkal kapcsolatos fejlemények érdemben nem befolyásolták a vállalkozás működését. Végül, de nem utolsósorban a pályázati rendszerrel kapcsolatos állításokat az alábbiak szerint értékelték a válaszadók. Az állítások döntő többségére nemleges, elutasító válaszok érkeztek, a három leginkább elutasított állítás a következő volt:

- A Ceglédi járásban működő cégek kedvezőbb pénzügyi helyzetben (pályázatok, finanszírozási lehetőségek stb.) vannak más megyékben működő cégekhez képest. (73,17% utasítja el)
- Érthető, hogy Pest megyében kevesebb pályázat volt elérhető 2021-ig, hiszen Közép-Magyarország az ország legfejlettebb régiójának számított. (68,29% utasítja el)
- A Ceglédi járásban működő cégek kedvezőbb foglalkoztatási helyzetben (munkavállalók száma, képességei stb.) vannak más megyékben működő cégekhez képest. (63,41% utasítja el)

### 13. ábra – Pályázati környezetre vonatkozó általános állításokra kapott válaszok



*Forrás: saját szerkesztés*

A kitöltők közel 70%-a ezzel szemben egyetértett azzal az állítással, hogy a pályázatoknak az országban működő valamennyi cég számára elérhetőnek kellene lennie, az adott térség fejlettségi szintjétől függetlenül. A többi állításhoz képest magas volt az egyetértés a források iránt a járásban tapasztalható verseny kapcsán is, mely felvetéssel a válaszadók több mint harmada egyetértett. Igaz, mint minden állításnál, ez esetben is magas volt a „nem tudom eldönteni” válaszok aránya.

A Ceglédi járás kedvezőtlen pályázati helyzetével kapcsolatban végül a szabad-szavas válaszok is megerősítést adtak. A kapott válaszok többek között a pályázatokkal kapcsolatos információhiányról, a bonyolult pályázati rendszerről, az

építési beruházások esetében az életszerűtlen elszámolhatósági előírások problémájáról, a korábbi keserű tapasztalatok miatti apátiáról, a kis cégek nehéz helyzetéről és az őket terhelő forrás- és munkaerőhiányról, az egyes ágazatok számára nem kellően elegendő pályázati lehetőségekről, a pályázatok szakmaiságával, megfelelőségével kapcsolatos aggályokról, a kedvezőtlen támogatási intenzitásról, a pályázatok hiánya miatt versenyhátrányról, valamint a minden érintett életét nehezítő, lassú pályázati döntésekről és adminisztrációról szóltak.

#### **6.4. LOKÁLIS ABSZORPCIÓ A KUTATÁS-FEJLESZTÉS TERÜLETÉN**

Az eddigi fejezetekben átfogó képet adtunk a kohéziós politika regionális vetületeit illetően. Az Európai Unió statisztikai régióinak alapadatait szintetizálva szemléltettük a régióstruktúra nagyfokú heterogenitását és a karakterisztikákban rejlő jelentős területi különbségeket. Rámutattunk a régiók átalakítása által realizálható forrásallokációs előnyökre, más szempontból az integráció bővítésének egyes régiókat kedvezőtlenül érintő statisztikai hatásaira. A kétezres évek reformelképzeléseinek újraértékelésével alátámasztottuk a regionális forráskihelyezés gyakorlatától eltérő gondolatok létjogosultságát. A magyar régiók helyzetének és fejlődési pályájának historikus áttekintésével rávilágítottunk a fokozódó belső területi egyenlőtlenségek problémakörére is. A gazdaságfejlesztési programok gyakorlati tapasztalatán keresztül pedig rámutattunk az uniós források jelentőségére a magyar gazdaság fejlődése szempontjából, egyúttal arra is, ciklusról ciklusra fokozódó eltérések figyelhetők meg a kevésbé fejlett és fejlettebb régiók forrásszerzési lehetőségeiben. Végül Közép-Magyarország gyakorlatát több aspektusból is vizsgálva igazoltuk, egy fejlettebb régió fejletlenebb térségei valóban az uniós források hiányának elszenvedői lehetnek. A kérdés mindezek alapján továbbra is jogos: mivel indokolható, hogy a statisztikai-tervezési régiók egy főre jutó, vásárlóerőparitáson számított bruttó hazai termékének uniós átlaghoz viszonyított értéke a kohéziós forrásokra való jogosultság fő indikátora?

Az egyes régiókra, valamint egyéb területi scénáriókra gyakorolt hatások modellezése sajnos a jelen disszertáció keretein túlmutató, grandiózus munka volna. A dolgozat zárásaként ugyanakkor azt a kérdéskört kívánjuk körbejárni, milyen egyéb

mutatók alkalmazásával lehetne a régiókat értékelni. A figyelmünket ebben a kérdésben az abszorpció témakörére irányítjuk. A korábbi fejezetekben sort kerítettünk az abszorpció fogalmi kereteinek tisztázására, melynek lényege: az abszorpciós mutató a rendelkezésre álló források tényleges elköltését méri, vagyis, hogy a tagállami boríték vagy egy operatív program keretösszegéből mekkora forrás igazolt elköltésére kerül sor. Bár a mindenkori kormányok egyértelmű célja az abszorpciós ráta maximalizálása – vagyis a rendelkezésre álló keretösszeg teljeskörű elköltése –, annak érdemi sikere valójában két jól körülhatárolható pilléren nyugszik. Az egyik, hogy a támogatások felhasználását kezelő intézményrendszer rendelkezik-e megfelelő mennyiségű és kompetenciával bíró humán kapacitásokkal a programok lebonyolításához. A másik pedig, hogy a kedvezményezett oldalán azonosítható-e elegendő, megfelelő minőségű fejlesztési elképzelés és azok hatékony és hatásos végrehajtására az adott szervezetek képesek-e.

Az abszorpció jelenségét egy konkrét beavatkozás eredményeinek tükrében, az alábbi kérdés mentén vizsgáljuk: hatékonyan, hatásosan és hasznosan használhatók-e fel a ESB Alapokból származó, kutatás-fejlesztést ösztönző források, ha a regionális jogosultsági elvek miatt a kutatás-fejlesztési kapacitásokat döntő mértékben koncentráló Közép-Magyarország, azon belül Budapest csak limitált mértékben fér hozzá az ezen forrásból és célból lehívható támogatásokhoz? A következőben tehát a kutatás-fejlesztés példáján keresztül teszünk megállapításokat a jogosultsági kritériumok egy lehetséges alternatív szempontrendszerére vonatkozóan.

#### ***6.4.1. A MEGYÉK KUTATÁS-FEJLESZTÉSI ABSZORPCIÓS POTENCIÁLJA***

A 4.6. alfejezetben vizsgált reformelképzelések visszatérő elemei voltak a strukturális alapok újragondolásával, a célzott, tematikus vagy ágazati alapok létrehozásával és az egyes alapok jogosultsági kritériumainak egyedi meghatározásával kapcsolatos gondolatok. Az ágazati beavatkozási területek közül mindenképp figyelmet érdemel a kutatás-fejlesztés ösztönzése, valamint a felsőoktatás, mint kutatás-fejlesztési és innovációs bázisok fejlesztése, melyek egymáshoz jól kapcsolható, szinergiában lévő tématerületek. Ráadásul ezen területeken jellemzően a fejlettebb térségekben működő szervezetek rendelkeznek

valós erőforrás-kapacitásokkal és tudásbázisokkal. Amint az alábbi adatok is mutatják, mindez Magyarország esetében sincs másként.

**29. táblázat – Falakon belüli K+F ráfordítás összesített és fajlagos értékei megyénként (2019)**

Megye	GERD (m Ft)	GERD / GDP	GERD (HU = 100)	GERD / fő (HU = 100)	GERD / GDP (HU = 100)
Budapest	425 552	2,42%	60,60%	337,99%	163,64%
Pest	46 005	0,92%	6,55%	50,06%	62,38%
Hajdú-Bihar	32 190	1,76%	4,58%	84,85%	119,17%
Csongrád-Csanád	31 152	2,18%	4,44%	108,66%	147,51%
Veszprém	30 169	2,39%	4,30%	123,02%	161,87%
Győr-Moson-Sopron	23 536	0,91%	3,35%	70,12%	61,31%
Bács-Kiskun	20 975	1,06%	2,99%	57,94%	71,64%
Borsod-Abaúj-Zemplén	15 744	0,74%	2,24%	34,11%	49,92%
Baranya	13 737	1,16%	1,96%	53,00%	78,18%
Fejér	11 827	0,59%	1,68%	39,40%	39,68%
Vas	7 917	0,71%	1,13%	43,45%	48,19%
Komárom-Esztergom	7 438	0,51%	1,06%	34,60%	34,37%
Heves	6 731	0,61%	0,96%	31,80%	41,36%
Szabolcs-Szatmár-Bereg	6 139	0,39%	0,87%	15,45%	26,39%
Jász-Nagykun-Szolnok	4 156	0,36%	0,59%	15,63%	24,39%
Somogy	4 031	0,42%	0,57%	18,61%	28,72%
Békés	3 199	0,34%	0,46%	13,32%	22,74%
Tolna	2 845	0,36%	0,41%	18,21%	24,05%
Zala	2 757	0,28%	0,39%	14,28%	19,05%
Nógrád	1 104	0,27%	0,16%	8,11%	18,37%

*Forrás: KSH (2021e, 2021f) alapján saját szerkesztés*

A falakon belüli összes kutatás-fejlesztési ráfordítás (GERD) egy széles körben használt K+F mérőszám, amely az e célból történő állami, közszféra, vállalati és nonprofit szervezeti kiadásokat összegzi. A mutató tekintetében Magyarországon Közép-Magyarország, azon belül is egyértelműen Budapest dominanciája figyelhető meg. A legutolsó, 2019-es adatok alapján a teljes ráfordítás több mint kétharmada a központi régióban, több mint 60%-a pedig a fővárosban realizálódik. Az országon belüli súly tekintetében kiemelkednek még a felsőoktatási bázisokkal – Hajdú-Bihar, Csongrád-Csanád, Veszprém – és innovatív nagyvállalatokkal – Győr-Moson-Sopron, Bács-Kiskun, Borsod-Abaúj-Zemplén – rendelkező megyék. Fajlagos értékeket vizsgálva a főváros-vidék közötti különbségek mérséklődnek ugyan, de mind az egy főre jutó arányok tekintetében, mind a bruttó hazai termékhez viszonyítva is Budapest,

valamint az előbb említett innovációs bázisokkal rendelkező területek kutatás-fejlesztési ráfordításai a legmagasabbak. Ezzel szemben a felsőoktatási kapacitásokkal nem rendelkező, abszolút értékben alacsony kutatás-fejlesztési ráfordításokat realizáló megyék – Békés, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád vagy Tolna – teljesítménye fajlagosan is mérsékeltnek mondható. Az országos átlagoktól ugyanakkor Pest megye egy egységre vetített mutatói is jelentősen elmaradnak.

**30. táblázat – Kutatás-fejlesztési kapacitások megyei bontásban (2019)**

Megye	Foglalkoztatottak száma (fő)	% (HU = 100)	K+F létszám (fő)	% (HU = 100)	Kutatóhelyek száma (db)	% (HU = 100)
Bács-Kiskun	239 828	5,16%	1 307	1,85%	109	3,07%
Baranya	159 898	3,44%	3 163	4,48%	179	5,04%
Békés	151 874	3,27%	476	0,67%	43	1,21%
Borsod-Abaúj-Zemplén	277 804	5,98%	1 669	2,36%	133	3,74%
Budapest	874 344	18,83%	38 353	54,33%	1 465	41,21%
Csongrád-Csanád	185 379	3,99%	5 216	7,39%	279	7,85%
Fejér	209 906	4,52%	1 603	2,27%	100	2,81%
Győr-Moson-Sopron	241 376	5,20%	2 699	3,82%	204	5,74%
Hajdú-Bihar	241 041	5,19%	3 968	5,62%	244	6,86%
Heves	134 257	2,89%	1 177	1,67%	81	2,28%
Jász-Nagykun-Szolnok	167 976	3,62%	438	0,62%	29	0,82%
Komárom-Esztergom	146 307	3,15%	800	1,13%	39	1,10%
Nógrád	83 337	1,79%	230	0,33%	22	0,62%
Pest	636 676	13,71%	4 521	6,40%	295	8,30%
Somogy	124 188	2,67%	524	0,74%	51	1,43%
Szabolcs-Szatmár-Bereg	247 419	5,33%	914	1,29%	73	2,05%
Tolna	97 279	2,09%	336	0,48%	29	0,82%
Vas	130 706	2,81%	647	0,92%	38	1,07%
Veszprém	163 961	3,53%	2 133	3,02%	98	2,76%
Zala	131 009	2,82%	415	0,59%	44	1,24%
Magyarország	4 644 567	100,00%	70 589	100,00%	3 555	100,00%

*Forrás: KSH (2021g, 2021h) alapján saját szerkesztés*

A kutatás-fejlesztés kapacitásokat vizsgálva a foglalkoztatottak és a kutatóhelyek száma esetében is Budapest fölénye állapítható meg. A fővárosban a K+F alkalmazottak (kutatók, tudományos segédszemélyzet, egyéb támogató személyzet) több mint fele dolgozik, a kutatóhelyeknek pedig több mint 40%-a működik. A létszám esetében 5-5%-os részaránnyal Csongrád-Csanád, Pest és Hajdú-Bihar megye esetében nevezhető még relatíve, a többi megyéhez képest magasabbnak a foglalkoztatottak aránya. A teljes foglalkoztatotti létszámhoz viszonyítva Baranya

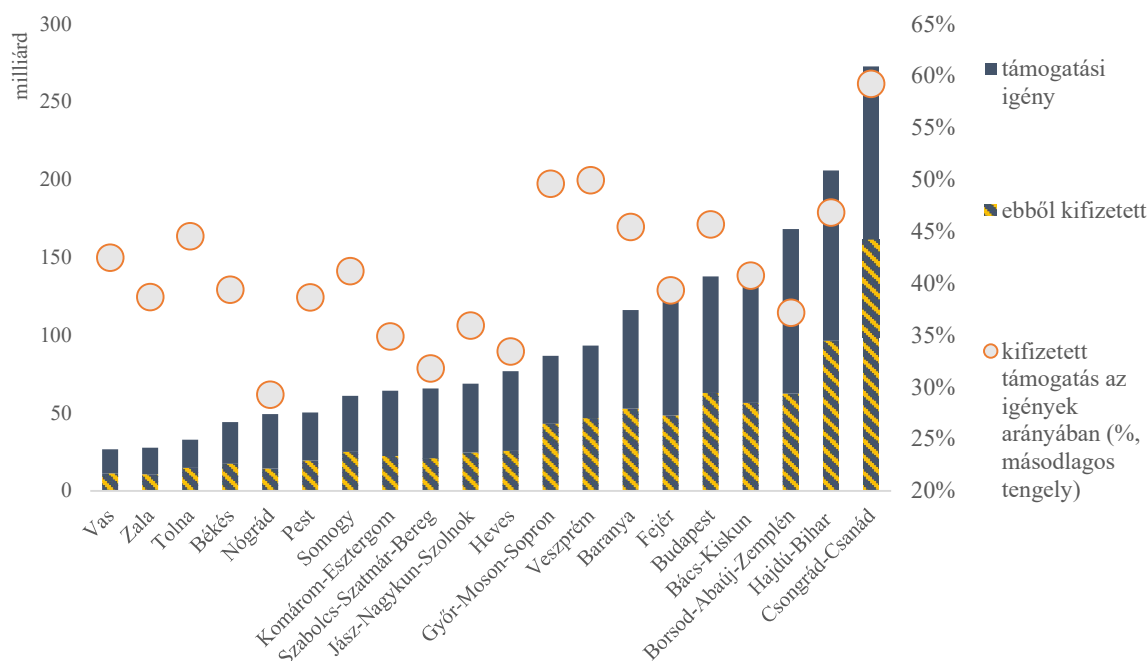
megyét lehet még kiemelni, ahol az összes foglalkoztatott közel 2%-a dolgozott kutatás-fejlesztési területen 2019-ben, ami Budapest (4,39%) és Csongrád-Csanád megye (2,81%) után a harmadik legmagasabb adat. Szintén Baranya megyében mérhető még 5%-ot meghaladó részarány a működő kutatóhelyek 2019-es száma tekintetében is. Másrésről pedig, hasonlóan a kutatás-fejlesztési kiadások imént részletezett alakulásával, a foglalkoztatottak és kutatóhelyek rangsorában is a már említett megyék (Békés, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Tolna) szerepelnek legrosszabbul.

Ahogy arra a Barca-jelentés is rávilágított, a kutatás-fejlesztési, innovációs tevékenységek természete megköveteli a „helyi-bázisú” fejlesztéspolitikai megközelítést. (Barca, 2009) Hiszen úgy a tudásbázisok, mint a fejlesztéseket végrehajtó szervezetek helyben lévő, környezetükbe beágyazódó tényezők, amelyek fejlesztése éppen emiatt célzott megközelítést igényel. A tudástőke és -kapacitások fejlettebb térségekben történő koncentrálódása ugyanakkor kifejezetten a kohéziós politika kevésbé fejlett régiókat preferáló mechanizmusaival ellentétes jelenség. Ha a tudástőke a fejlett térségekben összpontosul, akkor a kutatás-fejlesztési források felhasználása is hatékonyabb és hatásosabb lehet ezekben a térségekben. Fokozottan igaz lehet ez abban az esetben, ha a magas innovációs potenciállal és kapacitásokkal rendelkező térség egy kevésbé fejlett tagállam fejlettebbnek minősülő statisztikai régiója. Pont úgy, mint Közép-Magyarország esetében. A forrásallokáció és abszorpció gyakorlatát ezért továbbra is a magyar központi régió példáján keresztül vizsgáljuk.

#### ***6.4.2. ABSZORPCIÓS TELJESÍTMÉNY 2007 ÉS 2020 KÖZÖTT***

Az előző fejezetekben bemutatott azokat az operatív programokat, amelyek keretében vállalati kutatás-fejlesztést támogató konstrukciók kerültek meghirdetésre. Ide soroltuk a GOP-1. és a GINOP-2. prioritását, valamint az ezek tükrökonstrukcióiként megfigyelhető KMOP és VEKOP programokat. A továbbiakban az egyes megyék pályázati aktivitását és eredményességét vizsgáljuk, ezen konstrukciók esetében.

**14. ábra – Vállalati kutatás-fejlesztési célú támogatási igények, kifizetett támogatások és a támogatások aránya megyénként (2007-2020)**

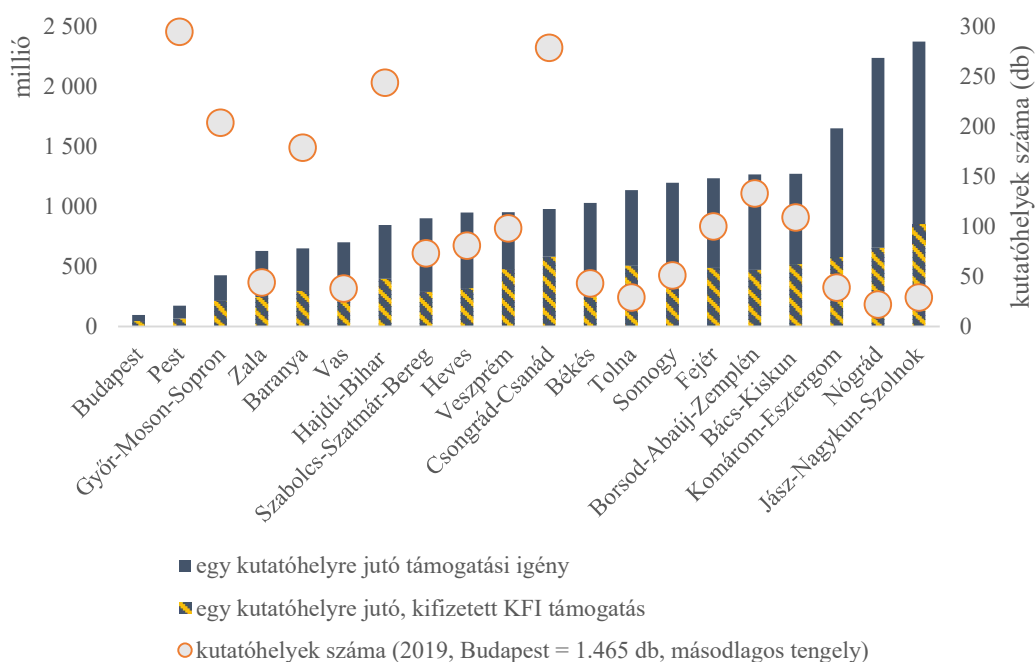


*Forrás: ME (2021) alapján saját szerkesztés*

A 14. ábrán a GOP/KMOP és GINOP/VEKOP konstrukciók keretében benyújtott támogatási igények összesített értékét, azon belül a kifizetett támogatások volumenét, valamint a támogatások és a beadott igények százalékos arányát ábrázoltuk. Látható, hogy mind a felmerült igény, mind a kifizetett támogatás jellemzően a délkelet-magyarországi megyékben volt a legmagasabb, azon belül is az innovatív vállalkozásokkal, kutatóhelyekkel és felsőoktatási központokkal bíró megyék – Csongrád-Csanád, Hajdú-Bihar és Borsod-Abaúj-Zemplén – emelkednek ki. Csongrád-Csanád teljesítménye a támogatási igényekhez mért arányban is kimagasló, a benyújtott pályázati igények közel 60%-a ugyanis kifizetésre is került a megyében. A vizsgált (2007 és 2020 közötti) időszakban Budapest összesített támogatási igénye is magasnak mondható, 137,77 milliárd forinttal a NUTS 3 térségek (megyék) összevetésében az ötödik helyen áll. A főváros esetében továbbá a kifizetés aránya is átlag feletti, 45,7%-os. Eközben Közép-Magyarország részeként Pest megye a támogatási igény mértéke szerinti rangsorban csupán hátulról a hatodik, és eredményesség szempontjából is átlag alatti (az országos 43,9%-os kifizetési arányhoz képest 38,7%) szintet ért el.



**15. ábra – Kutatóhelyek száma, illetve egy kutatóhelyre jutó, vállalati kutatás-fejlesztési célú támogatási igény és kifizetett támogatás mértékénként (2007-2020)**

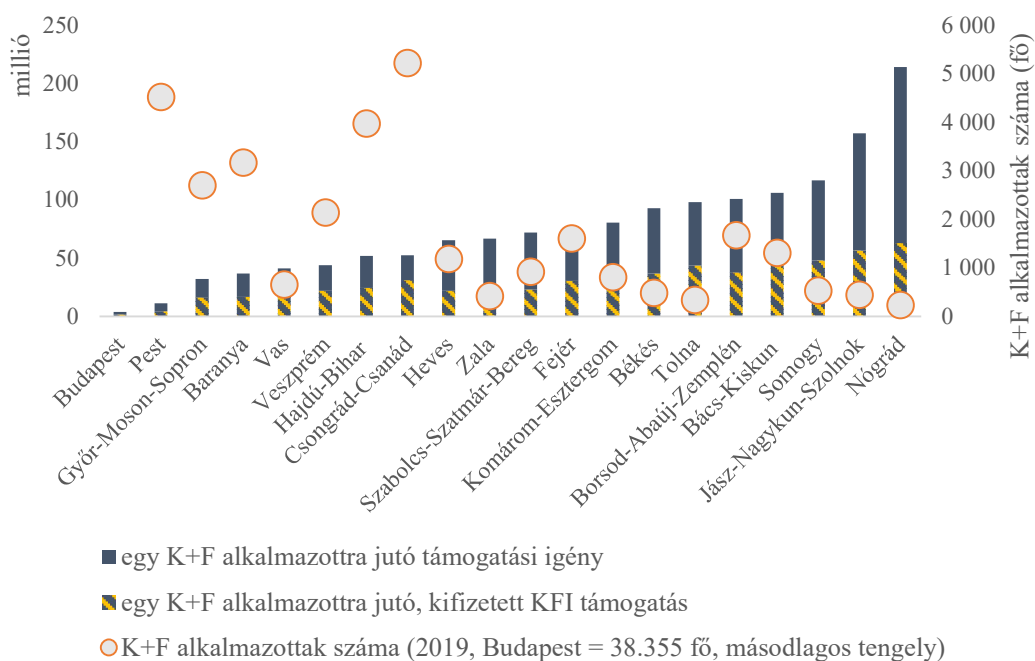


*Forrás: ME (2021) és KSH (2021g) alapján saját szerkesztés*

Eltérő képet kapunk azonban, ha a KFI támogatások mértékét fajlagosan, a kutatóhelyek száma és a kutató-fejlesztő helyek tényleges állományi létszáma alapján vizsgáljuk. A 15. és a 16. ábrán látható, hogy ezen összevetésben a főváros és Pest megye a többi megyétől jelentősen elmaradva az utolsó helyekre kerül, miközben a lista élén azon megyéket találjuk, amelyek a 29. és 30. táblázatban ismertetett adatok alapján alacsony kutatás-fejlesztési kapacitásokkal és potenciállal rendelkeznek. Eközben Közép-Magyarország mellett a legalacsonyabb fajlagos értékeket mind a K+F foglalkoztatottak, mind a kutatóhelyek arányában azon megyék realizálták, ahol a falakon belüli kutatás-fejlesztési ráfordítások magasabbak az országos átlagnál. Megállapítható továbbá az is, Budapest mutatói mellett Pest megye sem kapacitásainak megfelelő mértékben jut hozzá támogatási lehetőségekhez és forrásokhoz. Hiszen mind a kutatóhelyek számában (295 intézménnyel második), mind az alkalmazottak számában (4.521 fővel harmadik) a közvetlen élmezőnybe tartozik, a fajlagos támogatások mértéke mégis jelentősen elmarad a többi, Pest megyéhez hasonlóan kevésbé fejlett térségnek minősülő megyéhez képest. Ez tehát arra enged következtetni, Pest megye valóban korlátozottabb mértékben jutott hozzá

kutatás-fejlesztési támogatásokhoz, mint ahogy azt kapacitásai és potenciálja indokoltta tette volna.

**16. ábra – K+F alkalmazottak száma, illetve egy alkalmazottra jutó, vállalati kutatás-fejlesztési célú támogatási igény és kifizetett támogatás megyénként (2007-2020)**

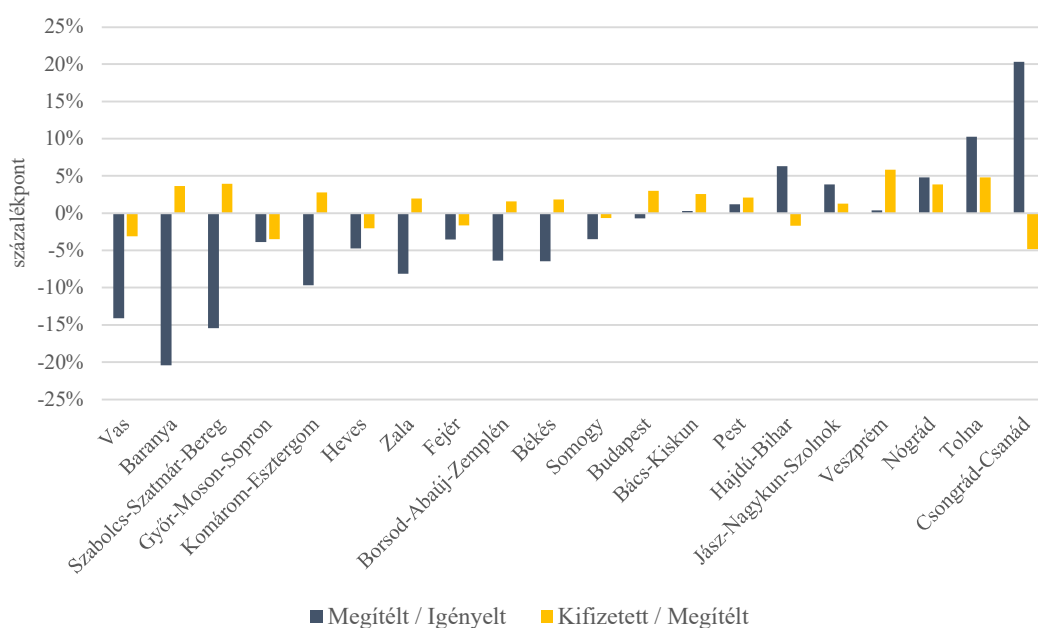


*Forrás: ME (2021) és KSH (2021g) alapján saját szerkesztés*

Ugyanakkor, mivel a kutatás-fejlesztési források esetében az elsődleges cél nem a felzárkóztatás, hanem a versenyképesség növelése – lásd Barca-jelentés –, így a statisztikai régiók fejlettsége szerinti területi megkötés sem tűnik indokoltnak. Ezzel szemben az előbb vizsgált fajlagos mutatószámok segítségével megfelelő képet lehet kapni egyes régiók vagy azok kisebb területi egységeinek kutatás-fejlesztési kapacitásairól és teljesítményéről is, amely megfelelő alapot adhat a források hatékony és hatásos kihelyezéséhez. Egy ilyen, kibővített szempontrendszer a megfelelő indikátorok megválasztásával más beavatkozási területek – egészségügy, oktatás – esetében is jól segíthetné a fejlesztéspolitikai beavatkozások céljainak elérését. A potenciál mellett a forrásabszorpció is figyelemre érdemes jellemző, amelynek komplex értékelése érdekében a 2007 és 2013 közötti időszak GOP-1. és KMOP-1.2. beavatkozásait vesszük figyelembe, tekintettel, hogy a 2014 és 2020 közötti időszak forrásfelhasználásáról még nem állnak rendelkezésre teljeskörű, végleges adatok.

A 2007 és 2013 közötti ciklus beavatkozásainak esetében megvizsgáltuk a támogatási igények, megítélt támogatások és kifizetett támogatások megyei értékeit. Az adatok segítségével kiszámoltuk a megítélt és igényelt, valamint kifizetett és megítélt támogatások közötti arányokat országos és megyei léptékben is. A 17. ábrán a megyei adatok országos átlagtól való eltérését szemléltetjük.

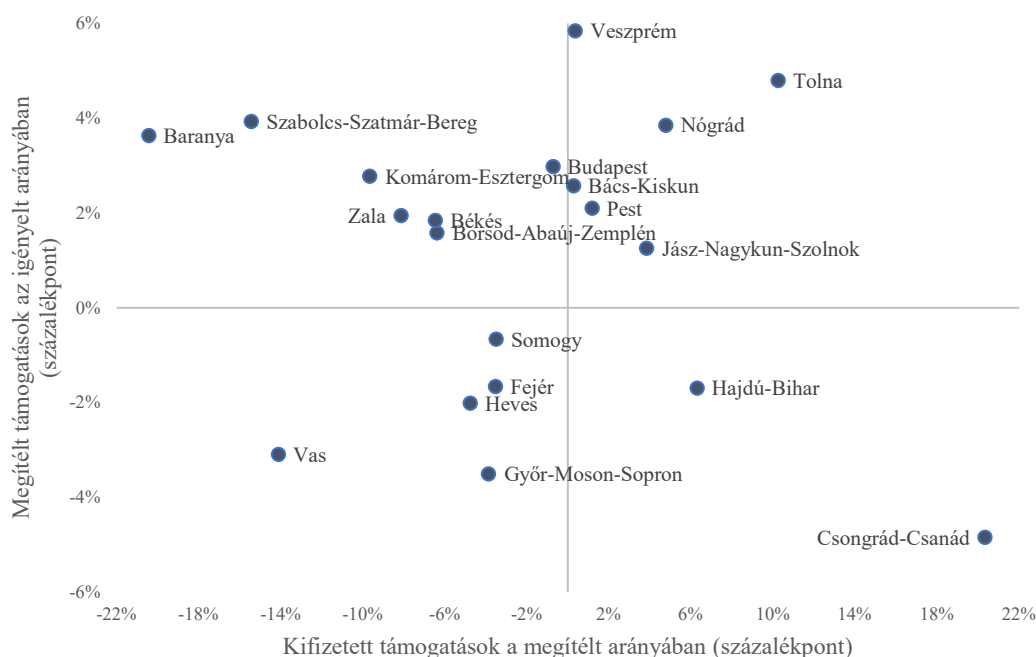
**17. ábra – GOP / KMOP megítélt és kifizetett KFI támogatások arányainak átlagtól való eltérése megyénként (százalékpont)**



*Forrás: ME (2021) alapján saját szerkesztés*

A függőleges tengelyhez közelebb eső megyék esetében a megítélt vagy a kifizetett támogatások, esetleg mindkettő aránya elmaradt az országos átlagtól, míg az ábrán jobbra a jobban teljesítő megyék figyelhetők meg. A megítélt támogatások aránya az összes igényléshez képest alacsonyabb lehet például abban az esetben, ha egy megye pályázatai országos összevetésben kevésbé voltak versenyképesek, vagy a pályázók nem kellő minőségben dolgozták ki azokat. A kifizetések mértéke pedig abban az esetben térhet el kedvezőtlen mértékben az átlagtól, ha az adott megye kedvezményezettjei nem tudták szabályosan felhasználni a támogatásokat vagy abszorpciós képességük akár kapacitásbeli, akár szabályossági problémák miatt alacsonyabb maradt.

**18. ábra – Megítélt és kifizetett támogatások aránya, valamint az országos átlagtól való eltérés megynként (százalékpont)**



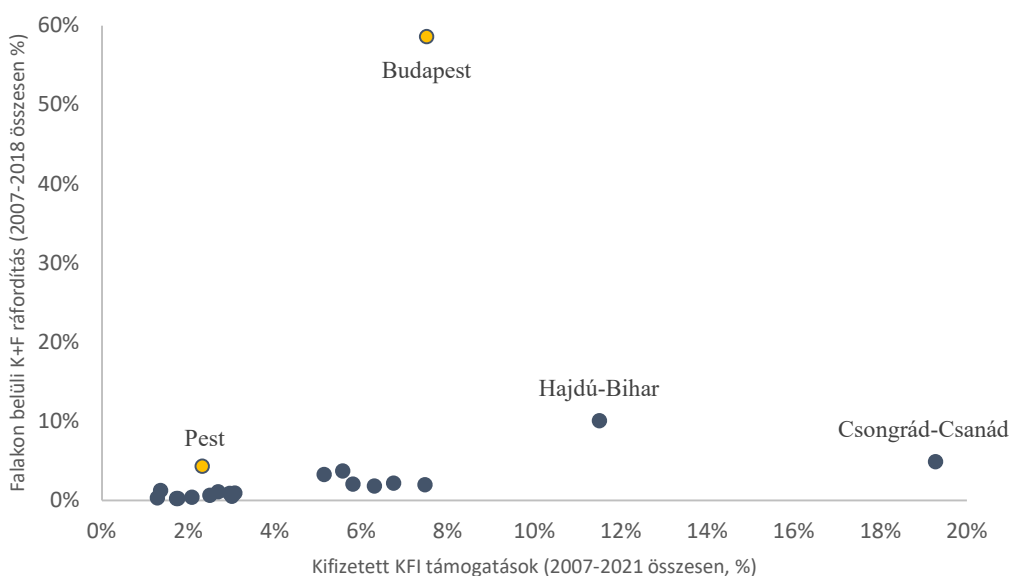
*Forrás: ME (2021) alapján saját szerkesztés*

A fenti, 18. ábrán a megyei teljesítményt klaszter alapú megközelítésben is ábrázoltuk. A vízszintes tengely felett szerepelnek a támogatásokat átlagosnál nagyobb arányban elnyerő megyék, míg a függőleges tengelytől jobbra a források lehívásában jobban teljesítők. A jobb felső mezőben szerepelnek így azok a térségek, amelyek mind a támogatások elnyerése, mind azok elszámolása tekintetében az átlagnál jobban teljesítettek.

Végül, de nem utolsósorban a megyék pályázati tevékenysége azok kutatás-fejlesztési teljesítményének tükrében is értékelhető. Az utolsó, 19. ábrán szemléltetjük az egyes megyékben kifizetett támogatások és az adott megyében realizált kutatás-fejlesztési ráfordítások országos adatokhoz mért aránya közötti különbségeket. Eszerint a megyék között két jellemző csoport (klaszter) azonosítható. Az egyik, amely a kutatás-fejlesztési ráfordításai és a KFI támogatások felhasználása tekintetében is alacsonyabb részarányt képez országon belül. Ide sorolható az egyébként jelentős K+F kapacitásokkal rendelkező Pest megye is. A másik csoport pedig valamelyest magasabb K+F ráfordítási arány mellett tud egy valamelyest magasabb támogatási

részarányt realizálni. Ebben az összevetésben emellett három kiugró megyei adat is azonosítható. Míg Hajdú-Bihar és Csongrád-Csanád megye a támogatások felhasználása tekintetében nyújt jobb teljesítményt, Budapest a kimagasló kutatás-fejlesztési pozíciói mellett csak kisebb mértékben tud kutatás-fejlesztési támogatásokat realizálni. Budapest és Pest megye gyenge teljesítményének okai pedig a disszertáció alapját képező, jelenlegi regionális forrásallokációs kritériumrendszerben keresendők.

**19. ábra – Összes kifizetett KFI támogatás (2007-2021) és falakon belüli K+F ráfordítás országon belüli aránya (2007-2018) megyénként**



*Forrás: ME (2021) és KSH (2021e) alapján saját szerkesztés*

Látható, hogy a források kihelyezésével kapcsolatban számos elemzési lehetőség adódik, amelyek árnyalhatják egyes megyék – vagy az adatok rendelkezésre állásának függvényében akár kisebb területi egységek – forrásfelhasználási potenciálját és teljesítményét. Eszerint Pest megye esetében a korábban is azonosított kettősség figyelhető meg: hiába rendelkezik országos összevetésben kedvező kutatás-fejlesztési kapacitásokkal, a központi régió részeként jelentősen kevesebb támogatáshoz juthatott csak hozzá a többi, kevésbé fejlett megyéhez képest. Mindez megerősíti a kutatás-fejlesztési források esetében alkalmazott jogosultsági kritériumok újragondolásának és a lokális abszorpció figyelembevételének létjogosultságát.

## 7. KONKLÚZIÓ

A disszertáció keretében arra kerestük a választ, hogy az Európai Unió kohéziós politikája miért és milyen indokok mentén helyezi előtérbe a statisztikai régiókat a térségek fejlettségének megítélése, még inkább a forrásokra való jogosultság meghatározása során. A kutatási kérdés aktualitását Magyarország, azon belül is a központi régió, Közép-Magyarország helyezte adta. A 2021 előtt Budapest és Pest megye által alkotott statisztikai területi egység abban a sajátos, ám európai összevetésben nem egyedi helyzetben volt, hogy uniós terminológia szerint fejlettebb régiónak minősült, miközben Pest megye egyes térségei a magyar átlagos fejlettségi szinttől is elmaradtak. Eközben a kohéziós politika finanszírozási forrásai a fejlettebbnek minősülő statisztikai régiók, így Közép-Magyarország számára is csak korlátozottan érhetők el, ami különösen a 2014 és 2020 közötti időszakban okozott jelentős problémákat Pest megye számára. A helyzet feloldása érdekében szükséges volt, hogy 2021-től Magyarország átalakítsa régióstruktúráját, így ettől az évtől az ország immár nyolc NUTS 2 területi egységének egyikét Pest megye önállóan alkotja. A döntés még inkább létjogosultságot ad a disszertációban vizsgált dilemmának: miért lehetséges, hogy egy térség vagy település forráshoz jutásának sorsa az országok által meghatározott régióhatárokon, nem pedig a valós fejlesztési szükségleteken és potenciálokon múlik? A kutatási felvetésekhez kapcsolódóan vizsgált hipotézisek az alábbiak voltak.

- *1A. A kohéziós politika forrásallokációs mechanizmusa nem formálódott együtt a szakpolitikai célok és prioritások bővülésével.*
- *1B. A kohéziós politika regionális alapú forrásallokációs mechanizmusa nem szolgálja megfelelően a szakpolitika céljainak elérését.*
- *2A. Egy tagállam fővárosát is magában foglaló, heterogén régiójában a forrásfelhasználás fő haszonélvezője a főváros és annak vonzáskörzete.*
- *2B. A források főváros általi felszívása hozzájárul a régió vidéki területeinek divergenciájához.*
- *3. A regionális szintű abszorpciós teljesítmény figyelembevételével a forrásfelhasználás hatásossága növelhető.*

Az első hipotézispár kapcsán a szakirodalom és a kohéziós politika kialakulásának historikus áttekintésén túl a magyarországi folyamatok szintetizálásával az európai szabályozási környezet bemutatására került sor. A disszertáció 4. fejezete átfogó képet ad a szakpolitika kialakulásáról, jelentőségének növekedéséről, a kapcsolódó reformfolyamatokról, egyúttal feltárja a NUTS rendszer létrejöttének és szakpolitikai alapegységgé válásának körülményeit. Ezt követően az európai régiók gazdasági-társadalmi indikátorok mentén történő elemzésével első lépésként a rendszer nagyfokú heterogenitásának igazolására törekedtünk. A feltárt különbségek megerősítették felvetéseinket, miszerint az ilyen mértékű különbségekkel terhelt területi egységek összehasonlítása és a forrásokat illető jogosultság megítélése során egyenrangú régiókként kezelése vajon megfelelően szolgálja-e a kohéziós politika eredendő céljainak elérését. Az ellentmondással kapcsolatban ugyanakkor a kétezres években több, a kohéziós politika mechanizmusainak megújítására irányuló szakértői jelentés is készült.

A disszertáció keretében ezek közül két meghatározó anyag, a Sapir- és Barca jelentések megállapításainak szintetizálása útján feltártuk a statisztikai régiókon alapuló fejlesztéspolitikával kapcsolatos kritikák mibenlétét, a jelentésekben használt alátámasztó kalkulációk aktualizált elvégzésével pedig igazoltuk az azokban foglalt megállapítások aktualitását, ezáltal a megfogalmazott javaslatok érvényességét és időszerűségét. Mindezek alapján az első hipotézispár kapcsán arra a következtetésre jutottunk, a kohéziós politika forrásallokációs mechanizmusa valóban nem formálódott együtt az elmúlt évtizedekben jelentősen átalakuló, célrendszerét, volumenét és az integráció egészét meghatározó jelentőségét tekintve is kibővülő kohéziós politikával, azt döntő mértékben jelenleg is egy nem egységes szempontrendszer mentén, tagállami hatáskörben meghozott adminisztratív döntés, a NUTS 2 régiók határa és fejlettségi szintje határozza meg. Emellett, mivel a területi felzárkózás a régiók szintjén nem valósul meg, így valójában a kohézióra irányuló célrendszer teljesüléséről sem lehet nyilatkozni a szakpolitika tekintetében. Ennek megfelelően első hipotézispárunk elfogadásra került.

A régiókkal kapcsolatos dilemmák további vizsgálata Magyarország finanszírozási gyakorlatának, illetve a gyakorlat területi dimenzióinak áttekintésével folytatódott. A disszertáció 5. fejezetében az előcsatlakozási alapok tématerületi és

regionális kihelyezésétől kezdve a csatlakozás óta eltelt időszakban zajló végrehajtási folyamatokon át, egészen a napjainkban zajló eseményekig vizsgáltuk, milyen jelentősége volt a magyar fejlesztéspolitikában egyrészt a NUTS rendszer bevezetésének, másrészt a kohéziós politika változó cél- és eszközrendszerének. Mindez alapján igazoltuk, hogy Pest megye számára a Budapesttel közös „társbérlet” ciklusról ciklusra okozott egyre nehezebb helyzetet, ami a források szűkössége mellett a régiók és megyék fejlődési pályájában is tetten érhető volt. A megye pozícióit tovább rontotta a Közép-Magyarországgal kapcsolatos szakmai és politikai viták elhúzódása is. A disszertáció 6. fejezetében végül Pest megye gazdaságfejlesztési beavatkozásokat érintő helyzetén és eredményességén keresztül vizsgáltuk a térséget érintő esetleges, vélt vagy valós hátrányokat. Mind az egyes ciklusokban feltárt területi forrásallokáció, mind a megye járásai esetében azonosított támogatás felszívási különbségek, mind a Cegléd járás vállalkozásai kapcsán feltárt kvantitatív és kvalitatív adatok igazolták azt a felvetést, hogy egy központi, fővárost is magában foglaló régió esetében az agglomerációs gyűrűn kívül eső térségeket hátrányosan érinti, hogy az európai terminológiai fejlettebb területként kezeli őket. Bár a járások közötti forrásmegosztás és a vállalkozások által realizált hasznok terén sem találtunk jelentős eltéréseket, összességében még is megállapíthattuk, Pest megye, illetve a kiemelten vizsgált Ceglédi járás a statisztikai régiók kialakításának egyértelmű kárvallottja volt. Ennek megfelelően a második hipotézispárunk is elfogadásra került, mind a főváros forrásfelszívó hatásai, mind a kedvezőtlen helyzetben lévő járások fejlődési pályájára gyakorolt hatások tekintetében.

Nem gondoljuk ugyanakkor, hogy a kohéziós politika kudarcait csupán tagállami hatáskörben kellene kezelni. Ha egy térség egyik pillanatról a másikra fejlettebb régióból kevésbé fejlett régióvá minősülhet, akkor nem az adott ország területfejlesztési gyakorlatával, hanem az európai szabályozási környezettel és a támogatásokra való jogosultság döntő mértékben NUTS 2 szinten történő megítélésével kapcsolatban kell további kérdéseket megfogalmazni. Ennek kapcsán vitaindító felvetés gyanánt a disszertáció zárásaként az abszorpció figyelembevételére vonatkozó javaslatok megfogalmazására került sor. Tekintettel, hogy önmagában az abszorpció nem lehet a kohéziós politika sikerkritériuma, hiszen a támogatások elköltetésével önmagában sem a hatásosság, sem a hasznosság nem maximalizálható,



így annak figyelembevételét sokkal inkább a forrásokra való jogosultság értékelése kapcsán véljük célravezetőnek. Az Európai Unió és statisztikai hivatala, az Eurostat több százas nagyságrendben kezel ugyanis olyan gazdasági-társadalmi-regionális indikátorokat, melyek forrásallokáció és forrásfelhasználás kapcsán történő alkalmazása nagyban hozzájárulhatna a szakpolitika eredményességéhez. A lokális abszorpció kutatás-fejlesztési beavatkozások kapcsán megvalósított értékelése elvezethet a Lokális Abszorpciós Index koncepciójának megfogalmazásához, ahol egyes szakterületek specifikus indikátorainak mentén, azok szerinti összehasonlításban kerül sor egyrészt egyes régiók, kisebb területi egységek támogatási teljesítményének értékelésére, másrészt az adottságok figyelembevételével a forráskihelyezés célzott és hatékonyabb megvalósítására. Bár konkrét mutatószám kidolgozására adat és kapacitáskorlátok hiányában a disszertáció keretében nem került sor, az ezzel kapcsolatos felvetéseink reményeink szerint a szakpolitikai diskurzus részét képezhetik majd a jövőben.

Összegezve a disszertáció eredményeit, hipotéziseink elfogadásra kerültek, a feltárt és szintetizált eredményeink véleményünk szerint megfelelően alátámasztják a kohéziós politika regionalitásával kapcsolatos felülvizsgálatok és reformok szükségességét. A feltárt eredményekkel kapcsolatban ugyanakkor további kutatási irányok is megfogalmazhatók. Egyrészt a kohéziós politika intézményesülése óta eltelt több évtized megfelelő arra, hogy a szakpolitika vívmányait és eredményeit átfogóan, hosszú idősoros adatok segítségével vizsgáljuk. Másrészt nagy jelentősége van a kohéziós politika eredményeinek megítélése szempontjából azoknak a szcenárióelemzéseknek is, amelyek más forrásallokációs mechanizmusok vagy támogatás nélküli eseteket vizsgálnak adott területi egységek mentén. Nem utolsósorban a régiók fejlettségi szintjének figyelembevétele helyett vagy mellett szükséges továbbá mindazon kritériumokat vizsgálni, amelyek segíthetik, hogy a források kihelyezésének és felhasználásának hatékonysága növekedjen, valamint, hogy a szakpolitika valóban hozzá tudjon járulni egyrészt a régiók felzárkózásához (kohézió), másrészt pedig az Európai Unió versenyképességének fokozásához.

A disszertáció részeként az abszorpció, mint lehetséges kritériumrendszer figyelembevételére tettünk javaslatot. Természetesen a lokális abszorpciós index további modellezési és tesztelési feladatokat igényel, azonban a kísérleti jelleggel

elvégzett számításaink alapján megalapozottnak látjuk, hogy egyes térségek nem valós adottságaik és kapacitásaik, pusztán regionális fejlettségük szerint a számukra elérhető magasabb források okán jutnak támogatásokhoz. A magyar fejlesztéspolitika számos ellentmondásos gyakorlata is részben annak tudható be, az aggregáltan igen jelentős összegben rendelkezésre álló fejlesztési források felhasználására nem minden esetben ott nyílik lehetőség, ahol arra valójában szükség volna. Erre megfelelően rávilágítottunk a kutatás-fejlesztési források hazai felhasználási gyakorlatának vizsgálatán és 6.4. alfejezetben szintetizált eredményeinken keresztül. Meggyőződésünk, hogy a fejlesztési források kihelyezése annál hatásosabb, minél inkább téma- vagy szakterület specifikus allokációs mechanizmusok kapcsolódnak hozzá. Nem elvitatva a kohéziós politika fontosságát és jelentőségét a kevésbé fejlett, elmaradott régiók felzárkóztatása szempontjából, a disszertáció keretében szintetizált eredmények egyértelműen a szakpolitika nem kellő hatékonyságára mutatnak rá. Így kutatásainkat a jövőben is folytatni kívánjuk annak érdekében, hogy az elméleti tudásanyag és a gyakorlati tapasztalatok ötvözésével hozzájárulhassunk ahhoz, hogy a források esetében nem azok elköltése, hanem hatásos és hasznos felhasználása legyen az elsődleges motiváció.

## FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM<sup>19</sup>

AAM Consulting (AAM) (2010): Értékelési zárójelentés a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség részére a GVOP 1.1.3 alintézkedés értékelése projekten, III. KÖTET: Javaslatok a beavatkozás javítására, <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=31695>

Abreu, M., de Groot, H. & Florax, R. (2005): Space and growth: a survey of empirical evidence and methods, *Région et Développement*, 2005-21., pp. 12-43.

Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. A. (2005): Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth, *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A., pp. 386-472.

Aiginger, K., Barenthaler-Sieber, S. & Vogel, J. (2015): Competitiveness under New Perspectives, *WWFforEurope Working Paper*, No. 44.

Allard, C., Choueiri, N., Schadler, S. & van Elkan, R. (2008): Macroeconomic effects of EU transfers in new member states, *International Monetary Fund Working Paper*, No. 08/223

Annoni, P. & Dijkstra, L. (2019): The EU Regional Competitiveness Index 2019, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/work/2019\\_03\\_rci2019.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2019_03_rci2019.pdf)

Bachtrögl, J. & Hammer, C. (2018): Who are the beneficiaries of the structural funds and the cohesion fund and how does the cohesion policy impact firm-level, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1499.

Bachtrögl, J., Hammer, C., Reuter, W. H. & Schwendinger, F. (2019): Guide to the galaxy of EU regional funds recipients: evidence from new data, *Empirica*, 46., pp. 103-150.

Balás, G., Csire, A., Jakobi, Á., Kiss, G., Megyeri, B., Major, K. & Szabó, P. (2013): Az EU-s támogatások területi kohézióra gyakorolt hatásainak értékelése, [https://www.palyazat.gov.hu/az\\_eu\\_s\\_tamogatások\\_területi\\_kohézióra\\_gyakorolt\\_hatásainak\\_ertekelese#](https://www.palyazat.gov.hu/az_eu_s_tamogatások_területi_kohézióra_gyakorolt_hatásainak_ertekelese#)

Banai, Á., Lang, P. Nagy, G. & Stancsics, M. (2017): A gazdaságfejlesztési célú EU-támogatások hatásvizsgálata a Magyar KKV szektorra, *Közgazdasági Szemle*, 64., pp. 997–1029.

Baráth, E. (2004): ELMÉLET – MÓDSZERTAN, a magyar Nemzeti fejlesztési terv, <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2004/03/wbarat.pdf>

Barca, F. (2009): AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf)

Becker, S. O., Egger, P. H. & von Ehrlich, M. (2010): Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance, *Journal of Public Economics*, 94:9-10, pp. 578-590.

Becker, S. O., Egger, P.H. & von Ehrlich, M. (2018): Effects of EU Regional Policy: 1989-2013, *Regional Science and Urban Economics*, No. 69, pp. 143-152.

Benedek, J. (2000): A társadalom térbelisége és térszervezése, *Risoprint*, Kolozsvár

Benkovskis, K., Tkacevs, O. & Yashiro, N. (2018): Do EU Funds boost productivity and employment? Firm level analysis for Latvia, *OECD Economics Department Working Papers* No. 1525.

Berend, I. T. (2006): *An Economic History of Twentieth-Century Europe*, Cambridge University Press, Cambridge

Bod, P. Á. (2020): *Bevezetés a gazdaságpolitikába*, Akadémiai Kiadó, Budapest

---

<sup>19</sup> Valamennyi internetes hivatkozás letölthető volt a kézirat zárásakor: 2021. szeptember 15-én.

Budapest Intézet (2013): Hatásvizsgálat a komplex vállalati technológia-fejlesztés kis- és középvállalkozások számára konstrukciókról, Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet, Budapest, [http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI\\_NFU\\_GOP211\\_2013\\_FINAL1.docx](http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI_NFU_GOP211_2013_FINAL1.docx)

Campbell, J. L. & Pedersen, O. K. (2007): Institutional competitiveness in the global economy: Denmark, the United States, and the varieties of capitalism, *Regulation & Governance*, Vol. 1., Issue 3., pp. 230-246.

Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J. & Verspagen, B. (2003): The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union, *Journal of common market studies*, Vol. 41., No. 4., pp. 621-644.

Chikán, A. & Czakó, E. (2009): Versenyben a világgal. Vállalataink versenyképessége az új évezred küszöbén, Akadémiai Kiadó, Budapest

Chikán, A., Molnár, B. & Szabó, E. (2018): A nemzeti versenyképesség fogalma és támogató intézményi rendszere, *Közgazdasági Szemle*, LXV. évf., 2018. december, pp. 1205-1224.

Csöte, A. & Német, N. (2008): Területi elemzések (NFT), [https://www.palyazat.gov.hu/teruleti\\_elemzések\\_nft#](https://www.palyazat.gov.hu/teruleti_elemzések_nft#)

Dall'erba, S. & Le Gallo, J. (2008): Regional convergence and the impact of European Structural Funds 1989-1999: A spatial econometric analysis, *Papers in Regional Science*, Vol. 87.2., pp. 219-244.

Delors, J. (1985): Programme of the Commission for 1985, [http://aei.pitt.edu/7630/1/31735055261907\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/7630/1/31735055261907_1.pdf)

Delors, J. (1987): The Single Act: A new frontier for Europe, <http://aei.pitt.edu/8592/1/8592.pdf>

Ederveen, S., Gorter, J., de Mooij, R. & Nahuis, R. (2003): Funds and games: The economics of European cohesion policy, Occasional Paper No. 3., European Network of Economic Policy Institutes

Equinox Consulting (Equinox) (2020): A hazai kkv-programok értékelése eredményességi és intézményi szempontok alapján, <https://www.palyazat.gov.hu/kkv-rtkelst#>

Ernst & Young (EY) (2020): A 2014-2020-as KFI-támogatások értékelése, <https://www.palyazat.gov.hu/a-2014-2020-as-kfi-tmogatsok-rtkelse#>

European Commission (COM) (1972): Statement from the Paris Summit, [https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/publishable_en.pdf)

European Commission (COM) (1973): Report on the regional problems in the enlarged Community, <http://aei.pitt.edu/5888/1/5888.pdf>

European Commission (COM) (1987a): Making a success of the Single Act: a new frontier for Europe, COM (87) 100 final., Brussels: 15.02.1987. 37 p., [https://www.cvce.eu/en/obj/commission\\_communication\\_making\\_a\\_success\\_of\\_the\\_single\\_act\\_a\\_new\\_frontier\\_for\\_europe\\_15\\_february\\_1987-en-33e71653-4e5f-4882-8786-ae6c18139da8.html](https://www.cvce.eu/en/obj/commission_communication_making_a_success_of_the_single_act_a_new_frontier_for_europe_15_february_1987-en-33e71653-4e5f-4882-8786-ae6c18139da8.html)

European Commission (COM) (1996): Első jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b093469f-676b-40b8-8cf1-3c16769c9e78>

European Commission (COM) (1997): Agenda 2000 for a Stronger and Wider Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51997DC2000&from=EN>

European Commission (COM) (1999): COUNCIL REGULATION (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds,

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/content/en/02\\_pdf/00\\_1\\_sf\\_1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/content/en/02_pdf/00_1_sf_1_en.pdf)

European Commission (COM) (2001): Második jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról,  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf\\_en.htm](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_en.htm)

European Commission (COM) (2004): Harmadik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról,  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3\\_en.htm](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm)

European Commission (COM) (2007): Negyedik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról,  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007AE1712&from=EN>

European Commission (COM) (2008): Inforegio Panorama, No. 26, 2008. június,  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf)

European Commission (COM) (2010): Ötödik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról,  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_hu.pdf)

European Commission (COM) (2013): EU Cohesion policy contributing to employment and growth in Europe, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/cp\\_employ\\_growth\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cp_employ_growth_en.pdf)

European Commission (COM) (2014): Hatodik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról,  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_en.pdf)

European Commission (COM) (2017): Hetedik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról,  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_hu.pdf)

European Community (EC) (1987): Single European Act,  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=HU>

European Council (COU) (1972): Statement from the Paris Summit, Bulletin of the European Communities. October 1972, No 10. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities., pp. 14-26.,  
[https://www.cvce.eu/obj/statement\\_from\\_the\\_paris\\_summit\\_19\\_to\\_21\\_october\\_1972-en-b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901.html](https://www.cvce.eu/obj/statement_from_the_paris_summit_19_to_21_october_1972-en-b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901.html)

European Council (COU) (1975): Regulation (EEC) No 724/75 of the Council of 18 March 1975 establishing a European Regional Development Fund,  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31975R0724&from=EN>

European Court of Auditors (ECA) (2019): Rapid case review, Allocation of Cohesion policy funding to Member States for 2021-2027,  
[https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rcr\\_cohesion/rcr\\_cohesion\\_en.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rcr_cohesion/rcr_cohesion_en.pdf)

European Economic Community (EEC) (1957): Treaty establishing the European Economic Community,  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN>

European Union (EU) (1992): Treaty on European Union,  
[https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf)

European Union (EU) (2003): AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1059/2003/EK RENDELETE a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról,  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:02003R1059-20180118&from=EN>

European Union (EU) (2006): A TANÁCS 1083/2006/EK RENDELETE az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről,  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R1083&from=EN>

European Union (EU) (2013): AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1303/2013/EU RENDELETE az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós

Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=HU>

European Union (EU) (2021a): AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2021/1060 RENDELETE az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1060&from=EN>

Eurostat (2015): GDP per capita in the EU in 2013: seven capital regions among the ten most prosperous,

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6839731/1-21052015-AP-EN.pdf/c3f5f43b-397c-40fd-a0a4-7e68e3bea8cd>

Eurostat (2019): Methodological manual on territorial typologies — 2018 edition,

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9507230/KS-GQ-18-008-EN-N.pdf/a275fd66-b56b-4ace-8666-f39754ede66b?t=1573550953000>

Eurostat (2020): Statistical regions in the European Union and partner countries, NUTS and statistical regions 2021, 2020 edition,

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-gq-20-092>

Eurostat (2021a): Population on 1 January by age, sex and NUTS 2 region,

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/dcde891f-5e6d-4bf2-808e-9b1ce057d19c?lang=en>

Eurostat (2021b): NUTS classification – NUTS versions

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/345175/629341/NUTS2021.xlsx>

Eurostat (2021c): Correspondence between the NUTS levels and the national administrative units,

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/national-structures>

Eurostat (2021d): Regions and Cities Illustrated (RCI)

<https://ec.europa.eu/eurostat/cache/RCI/#>

Eurostat (2021e): Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 3 regions,

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama\\_10r\\_3gdp/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10r_3gdp/default/table?lang=en)

Eurostat (2021f): Regional gross domestic product (million PPS) by NUTS 2 regions,

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA\\_10R\\_2GDP\\_\\_custom\\_1293756/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10R_2GDP__custom_1293756/default/table)

Farole, T., Rodríguez-Pose, A. & Storper, M. (2011): Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49., Issue 5., pp. 1089–1111.

Fattorini, L., Ghodsi, M. & Rungi, A. (2018): Cohesion Policy Meets Heterogeneous Firms, WIIW Working Paper, No. 142, The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW), Bécs

Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) (2000): Magyarország SAPARD terve 2000-2006,

<https://sapard-avop-nvt.kormany.hu/download/5/0a/10000/Magyarorsz%C3%A1g%20SAPARD%20terve%202000-2006.pdf>

Fukker, G., Kiss, G. F. & Nagy, S. Gy. (2018): The evolution of MFF, *Foreign Policy Review*, Vol. 11., pp. 182-202.

- Garelli, S. (2003): IMD World Competitiveness Yearbook 2003, IMD, Lausanne
- Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM) (2006): Program-kiegészítő Dokumentum, Gazdasági Versenyképesség Operatív Program 2004-2006,  
<https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=2112>
- Hajós, R. Z. (2006): Az ír csoda. Írország gazdasági fejlődése a függetlenné válástól napjainkig. Európai Műhelytanulmányok,  
<https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=470>
- HÉTFA Kutatóintézet (HÉTFA) (2015): Az EU-források gazdaságfejlesztési és növekedési hatásai, HÉTFA Kutatóintézet, Budapest,  
[https://hetfa.hu/wp-content/uploads/Fejlpolhatasok-HETFA\\_151130.pdf](https://hetfa.hu/wp-content/uploads/Fejlpolhatasok-HETFA_151130.pdf)
- Heil, P. (2007): Búcsú a világítótornyától, Visszatekintés a Phare programra, Falu Város Régió, Phare-korszak Magyarországon, 2007/1, pp. 8-10.,  
<https://www.palyazat.gov.hu/doc/852>
- Heil, P. & Nagy, S. Gy. (2013): A kohéziós politika elmélete és gyakorlata, Akadémiai Kiadó, Budapest
- Hooghe, L. & Keating, M. (1994): The politics of European Union regional policy, Journal of European Public Policy, Vol. 1., No. 3., pp. 367–393.
- Horváth, Gy. (1998): Európai regionális politika, Dialóg Campus, Budapest–Pécs
- Horváth, Gy. (2003): Regionális támogatások az Európai Unióban, Osiris Kiadó, Budapest
- Horváth, Gy. (2004): Regionális egyenlőtlenségek Európában, Magyar Tudomány, 2004/9. szám, pp. 962-977.
- Horváth, Gy. (2008): Magyarország modernizációja és a regionális átalakulás összefüggései, Baranyi, B. & Nagy, J.: Regionalitás, területfejlesztés és modernizáció az Észak-Alföldi régióban, MTA-DE, pp. 13-31.
- Howarth, D. (1984): A History of British Regional Policy in the 1970s, Yale Law & Policy Review, Vol. 2:215, pp. 215-255.
- Igazságügyi Minisztérium (IM) (2021): Céginformációs és az Elektronikus Cégeljárásban Közreműködő Szolgálat, Elektronikus Beszámoló,  
<https://e-beszamolo.im.gov.hu>
- Illés, I. (2001): Régiók és regionalizáció, Tér és Társadalom, XV. évf., pp. 1-23.
- Illés, I. (2002): Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón – Átalakulás, integrációk, régiók, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs
- International Institute for Management Development (IMD) (2021): World Competitiveness Yearbook, Factors & Criteria,  
<https://www.imd.org/globalassets/wcc/docs/all-criteria-list-wcy2021.pdf>
- Isard, W. (1960): Methods of Regional Analysis: an Introduction to Regional Science, The M. I. T. Press, Cambridge, Massachusetts
- Kengyel, Á. (2004): Az Európai Unió regionális politikája, Aula Kiadó, Budapest
- Kengyel, Á. (2008): Kohézió és finanszírozás, Az Európai Unió regionális politikája és költségvetése, Akadémiai Kiadó, Budapest
- Kengyel, Á. (2012): Az Európai Unió kohéziós politikájának integrációs jelentősége és szabályozásának jövője, Közgazdasági szemle, LIX. évf., 2012. március, pp. 311–332.
- Kengyel, Á. (2015): Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban, Akadémiai Kiadó, Budapest

Kersan-Škabić, I. and Tijanić, L. (2017): Regional absorption capacity of EU funds, *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 30.1., pp. 1191-1208.

Kiss, G. F. & Nagy, S. Gy. (2018): Hungarian Interests in the Debate on the Future of the Cohesion Policy, KKI Policy Brief Series of the Institute for Foreign Affairs and Trade, E-2018/19

Kiss, G. F. (2021): Új EU pénzek Magyarországon: a jóból is megárt a sok!, <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20210105/uj-eu-penzek-magyarorszag-a-jobol-is-megart-a-sok-463898>

Kiss, G. F., & Stukovszky, T. (2021): Experiences of the Hungarian EU funding in the 2014-2020 budgetary period. *Köz-Gazdaság - Review of Economic Theory and Policy*, ISSN: 1788-0696, <http://retf.eu/index.php/retf/article/view/1345>

Kok, W. (2003): Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/eba3e718-ec56-4da4-8b01-0c9101c8d4ac>

Komarek, L. (2020): Hasonlóságok és különbségek Magyarország területi fejlettségében, *Jelenkori Társadalmi és Gazdasági Folyamatok*, XIV. évf., 3-4. sz., pp. 29-43.

Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2021a): Egy főre jutó bruttó hazai termék megye és régió szerint, [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/gdp/hu/gdp0078.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/gdp/hu/gdp0078.html)

Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2021b): Kutatás-fejlesztés, 2019 – Innováció, 2016-2018, <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/tudkut/2019/index.html>

Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2021c): 6.1.1. A lakónépesség nem szerint, [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_wdsd003c.html?down=1289](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd003c.html?down=1289)

Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2021d): Éves településstatisztikai adatok 2020-as településszerkezetben, <https://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haDetails.jsp?query=kshquery&lang=hu>

Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2021e): 6.3.4.1. K+F-ráfordítás (falakon belüli) a GDP százalékában, [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_ohk019b.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_ohk019b.html)

Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2021f): 6.3.1.1. Bruttó hazai termék (GDP), [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qpt012b.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt012b.html)

Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2021g): 26.1.2.2. Kutató-fejlesztő helyek száma és tényleges, állományi K+F-létszáma, [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/tte/hu/tte0023.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/tte/hu/tte0023.html)

Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2021h): 20.1.2.3. A foglalkoztatottak száma, megye és régió szerint, [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/mun/hu/mun0078.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/mun/hu/mun0078.html)

KPMG (2010): A GVOP 3.3 intézkedés értékelése, Értékelési jelentés, <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=29865>

KPMG & GKI (2017a): A magyarországi európai uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007-2013-as programozási időszak vonatkozásában – Beavatkozási terület szintű szakmai elemzések, [https://www.palyazat.gov.hu/magyarorszag\\_i\\_europai\\_unios\\_forrasok\\_elemzese#](https://www.palyazat.gov.hu/magyarorszag_i_europai_unios_forrasok_elemzese#)

KPMG & GKI (2017b): A magyarországi európai uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007-2013-as programozási időszak vonatkozásában – Makrogazdasági elemzések összefoglalása, [https://www.palyazat.gov.hu/magyarorszag\\_i\\_europai\\_unios\\_forrasok\\_elemzese#](https://www.palyazat.gov.hu/magyarorszag_i_europai_unios_forrasok_elemzese#)

Krugman, P. (1999): The Role of Geography in Development, *International Regional Science Review*, 22.2., pp. 142-161.



- Le Gallo, J., Dall'erba, S. & Guilan, R. (2011): The Local versus Global Dilemma of the Effects of Structural Funds, Growth and Change, Vol. 42, No. 4, pp. 466–490.
- Lehmann, K. & Nyers, J. (2009): Az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználása, Statisztikai Szemle, 87. évfolyam, 2. szám, pp. 133-155.
- Lengyel, I. (2003): Verseny és területi fejlődés: térségek versenyképessége Magyarországon, JATEPress, Szeged
- Lewandowska, A., Stopa, M. & Humenny, G. (2015): The European Union Structural Funds and Regional Development, The Perspective of Small and Medium Enterprises in Eastern Poland, European Planning Studies, 23(4), 785-797.
- Lloyd, C. D. (2007): Local Models for Spatial Analysis, CRC Press, London
- Lucas, R. E. (1988): On the mechanics of economic development, Journal of Monetary Economics, Vol. 22., pp. 3-42.
- Magyar Értékelők Konzorciuma (MÉrték) (2009): Az „Üzleti infrastruktúra fejlesztése (GVOP 1.2.)” c. értékelés,  
<https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=29863>
- Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet (MKIK GVI) (2019): Fejlődő és leszakad járások – 2017. Magyar járások társadalmi-gazdasági profilja a Járási Fejlettségi Mutató alapján,  
[https://gvi.hu/files/researches/608/GVI\\_JFM\\_2019\\_tablak\\_190830.pdf](https://gvi.hu/files/researches/608/GVI_JFM_2019_tablak_190830.pdf)
- Magyar Köztársaság Kormánya (Kormány) (2003): Nemzeti Fejlesztési Terv dokumentumai,  
<https://www.palyazat.gov.hu/doc/128>
- Magyar Köztársaság Kormánya (Kormány) (2007): Új Magyarország Fejlesztési Terv, Magyarország Nemzeti Stratégiai Referenciakerete 2007-2013, Foglalkoztatás és növekedés,  
<https://www.palyazat.gov.hu/doc/109#>
- Magyar Köztársaság Kormánya (Kormány) (2012): Gazdaságfejlesztési Operatív Program,  
<https://www.palyazat.gov.hu/doc/355#>
- Magyar Nemzeti Bank (MNB) (2017): Versenyképességi Jelentés, Magyar Nemzeti Bank,  
<https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/versenykepessegi-jelentes/versenykepessegi-jelentes-2017>
- Manzella, G. P. & Mendez, C. (2009). The turning points of EU cohesion policy, Working Paper Report to Barca Report,  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/8\\_manzella\\_final-formatted.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/8_manzella_final-formatted.pdf)
- Mendez C., Bachtler J. & Wichlade F. (2011): A Budget and Cohesion Policy for Europe 2020: Let the Negotiations Begin, University of Strathclyde, EoRPA Paper 11/4, Glasgow
- Miniszterelnökség (ME) (2014): Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020-as fejlesztési időszakra,  
<https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=52032>
- Miniszterelnökség (ME) (2020a): Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program, A "Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe" célkitűzésre irányuló operatív program,  
<https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1090609>
- Miniszterelnökség (ME) (2020b): Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program, 6.1 változat,  
<https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1091654>
- Miniszterelnökség (ME) (2021a): PALYAZAT.gov.hu, Eredmények, Aktuális statisztikák,  
<https://www.palyazat.gov.hu/aktstat?lang=hu>
- Miniszterelnökség (ME) (2021b): PALYAZAT.gov.hu, Eredmények, Támogatott projektkereső,  
[https://www.palyazat.gov.hu/tamogatott\\_projektkereso](https://www.palyazat.gov.hu/tamogatott_projektkereso)

- Molle, W. (2007): *European Cohesion Policy*, Routledge
- Nemes Nagy, J. (1997): Régiók, regionalizmus, *Educatio*, 3. szám, pp. 407-423.
- Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) (2015): A Közép-magyarországi régió esetleges kettéválasztásának lehetőségéről szóló vizsgálat, [https://regionalispolitika.kormany.hu/download/c/ad/31000/NUTS\\_vizsgalati\\_jelent%C3%A9s\\_2015\\_nov.pdf](https://regionalispolitika.kormany.hu/download/c/ad/31000/NUTS_vizsgalati_jelent%C3%A9s_2015_nov.pdf)
- North, D. C. (1991): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Political Economy of Institutions and Decisions, St. Louis
- Olinski, M., Szamrowski, P. & Luty, L. (2016): The Impact of EU Funds on the Development of a Business Model for Small and Medium-Sized Enterprises, *Journal of Competitiveness*, 8(3), 68-89.
- Orbán, E. (2015): A regionális politika helyzete és perspektívái, *Tér és Társadalom*, 29. évf., 3. szám, pp. 73-92.
- Palánkai, T. (2004): *Az európai integráció gazdaságtana*, Aula Kiadó, Budapest
- Palánkai, T., Benczes, I., Jody, J., Kengyel, Á., Kutasi, G., Miklós, G. & Nagy, S. Gy. (2014): *Economics of Global and Regional Integration*, Akadémia Kiadó, Budapest
- Pálné et al. (2016): A magyar decentralizáció kudarca nyomában. *Studia Regionum Dialóg Campus Szakkönyvek*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs
- Percoco, M. (2017): Impact of European Cohesion Policy on regional growth: does local economic structure matter? *Regional Studies*, 51.6., pp. 833-843.
- Porter, M. E. (1996): *Competitive Advantage, Agglomeration Economies and Regional Policy*, *International Regional Science Review*, 1-2., pp. 85-94.
- Regulski, J. (2003): *Local government reform in Poland: an insider's story*, Open Society Institute, Budapest
- Rey, J. (1968): Speech by Mr. Jean Rey, President of the Commission, before the European Parliament, <http://aei.pitt.edu/13995/1/S24%2DS23.pdf>
- Rodrik, D. (2008): Second-Best Institutions, *American Economic Review*, 98.2., pp. 100-104.
- Romer, P. M. (1990): Endogenous Technological Change, *Journal of Political Economy*, Vol. 98., No. 5., pp. 71-102.
- Sapir, A., Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Vinals, J. & Wallace, H. (2004): *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford, [https://www.researchgate.net/publication/227467942\\_An\\_Agenda\\_for\\_a\\_Growing\\_Europe\\_The\\_Sapir\\_Report](https://www.researchgate.net/publication/227467942_An_Agenda_for_a_Growing_Europe_The_Sapir_Report)
- Stimson, R. J., Stough, R. & Salazar, M. (2009): *Leadership and Institutions in Regional Endogenous Development*, Edward Elgar Publishing
- Süli-Zakar, I. (1997): Régiók a földrajzi térben, *Comitatus*, VII. évf., 3-4. sz., pp. 7-16.
- Süli-Zakar, I. (2003): *A terület- és településfejlesztés alapjai*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs
- Szabó, P. (2005a): Régió: „meghatározott területi egység”, Nemes Nagy, J.: Régiók távolról és közről, ELTE; MTA-ELTE, pp. 7-61.
- Szabó, P. (2005b): A NUTS rendszer ki- és átalakulása, *Comitatus önkormányzati szemle*, XV. évfolyam, 8-9. szám, pp. 7-14.

- Szegvári, P. (2007): Alapozás és építkezés, Hatékonyabb lett az intézményrendszer, Falu Város Régió, Phare-korszak Magyarországon, 2007/1, pp. 19-23.,  
<https://www.palyazat.gov.hu/doc/852>
- Szentes, T. (1998): Nemzeti fejlődés és „versenyképesség” a globalizálódás, transznacionalizálódás és integrációk korában, BKE Jubileumi Konferencia kötetei 3., Budapest, pp. 1681-1689.
- Tindemans, L. (1975): European Union – Report to the European Council,  
[http://aei.pitt.edu/942/1/political\\_tindemans\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf)
- Tosun, J. (2014): Absorption of Regional Funds: A Comparative Analysis, Journal of Common Market Studies, 52.2., pp. 371-387.
- Török, Á. (1999): A versenyképesség és a technológiamenedzsment, Inzelt, A. (szerk.): Bevezetés az innovációmenedzsmentbe, Műszaki Könyvkiadó, Budapest, pp. 74–95.
- Tyson, L. D. (1993): Technology and Governance in the 1990s, US Congress, Office of Technology Assessment, pp. 23-30.
- Vajsz, T. & Pummer, L. (2006): A magyarországi régiók közötti különbségek vizsgálata, GAZDÁLKODÁS: Scientific Journal on Agricultural Economics, Vol. 50.4., pp. 1-12.
- Vakhal, P. (2019): Magyarország a világ versenyképességi térképén – Jelentés a Világgazdasági Fórum Globális Versenyképességi Indexéről, Kopint-Tárki, Budapest
- Váradi, B. (2006): Miért folyik a csata? Avagy a 8000 milliárd átka in Élet és Irodalom, L. évf. 44. sz.
- Varga, A. (2006): Agglomeráció, technológiai haladás és gazdasági növekedés: A K+F térszerkezet makrogazdasági hatásainak vizsgálata, MTA doktori értekezés
- Varga, A. (2016): Regionális fejlesztéspolitikai hatáselemzés, Akadémiai Kiadó, Budapest
- Varga, J. & In't Veld, J. (2010): The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-2013 Program Period: A Model-Based Analysis, European Economy, Economics Papers, No. 422.
- Váti Nonprofit Kft. (2007): A SAPARD program ex-post értékelése,  
[https://sapard-avop-nvt.kormany.hu/akadalymentes/download/f/e9/10000/SAPARD\\_expost\\_Magyarorsz%C3%A1g.pdf](https://sapard-avop-nvt.kormany.hu/akadalymentes/download/f/e9/10000/SAPARD_expost_Magyarorsz%C3%A1g.pdf)
- Venables, A. J. (2006): Shifts in economic geography and their causes, Economic Review, Vol. 91. Q. IV., pp. 61-85.
- Veress, J. (1999): Gazdaságpolitika, AULA Kiadó, Budapest
- Vízi, I. & Weinhardt, A. (2016): Elbukja a kormány az egyik legfontosabb vállalását,  
<https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20161121/elbukja-a-kormany-az-egyik-legfontosabb-vallalast-240267>
- Werner, P. (1970): Report to the Council and Commission on the realisation by stages of Economic and Monetary Union in the Community,  
[http://aei.pitt.edu/1002/1/monetary\\_werner\\_final.pdf](http://aei.pitt.edu/1002/1/monetary_werner_final.pdf)
- World Economic Forum (2017): The Global Competitiveness Report 2017-2018,  
<http://www3.weforum.org/docs/gcr2017-2018/05fullreport/theglobalcompetitivenessreport2017%e2%80%932018.pdf>
- World Economic Forum (WEF) (2018): The Global Competitiveness Index 4.0 Methodology and Technical Notes,  
<https://www3.weforum.org/docs/GCR2018/04Backmatter/3.%20Appendix%20C.pdf>
- Zgajewski, T. & Hajjar, K. (2005): The Lisbon Strategy: Which failure? Whose failure? And why?, Egmont Paper 6., Royal Institute for International Relations, Academia Press, Brussels,  
<http://aei.pitt.edu/8983/1/ep6.U701.pdf>

## MELLÉKLETEK

**31. táblázat – VEKOP-1.2.1-16 kedvezményezett vállalkozások a Ceglédi járásban**

Kedvezményezett	Támogatás összege	Összes költség	Megvalósítás helyszíne	Projekt befejezésének éve
FA-FERI Kft.	5 179 050	11 509 000	Cegléd	2018
ARANYABLAK Kft.	23 991 008	53 313 351	Újszilvás	2018
Aluxa Bútorstúdió Kft.	10 755 085	19 554 700	Cegléd	2018
CSID 2000 Kft.	23 857 941	58 190 100	Tápiószőlős	2017
FERZOL Kft.	23 999 999	167 390 202	Tápiószőlős	2017
GALCO Kft.	23 295 672	42 355 768	Cegléd	2017
K & K 95 Kft.	23 999 999	88 497 240	Cegléd	2018
KNOTT-TECHNIK-FLEX Kft.	23 741 046	56 526 300	Cegléd	2017
KOMANDOR LUX Kft.	23 902 474	44 003 082	Cegléd	2017
Kalló-Plast Kft.	13 158 098	26 316 197	Cegléd	2017
KÓNUSZ Kft.	24 000 000	59 761 920	Cegléd	2017
MINETECHNIK Kft.	23 999 998	365 968 400	Cegléd	2016
OREGON - 2003. Kft.	24 000 000	46 437 441	Csemő	2018
PINTÉR ÉS TÁRSA Kft.	24 000 000	44 426 316	Abony	2018
PRITÉK Kft.	24 000 000	53 934 675	Csemő	2018
RUGÓCENTER Kft.	23 796 152	43 265 731	Újszilvás	2017
SIMICA Bt.	13 176 779	23 957 780	Tápiószőlős	2017
Szenkrijo Kft.	24 000 000	51 716 880	Tápiószőlős	2016
TECHNIK-INVEST Kft.	23 911 995	53 734 821	Cegléd	2017
TOMPACK Bt.	5 500 000	10 000 000	Cegléd	2017

*Forrás: ME (2021b) alapján saját szerkesztés*

**32. táblázat – Kedvezményezett vállalkozások cégadatai az utolsó lezárt üzleti évben (2020)**

Kedvezményezett	Alapítás éve	TEÁOR	Nettó árbevétel (e Ft)	Saját tőke (e Ft)	Átlagos statisztikai állományi létszám (fő)
FA-FERI Kft.	1996	3109	3 136 633	1 307 176	121
ARANYABLAK Kft.	2004	1623	4 485 041	1 873 869	204
Aluxa Bútorstúdió Kft.	2009	3109	199 037	51 668	20
CSID 2000 Kft.	1999	2562	238 446	208 626	23
FERZOL Kft.	2001	2562	13 184 440	9 417 600	525
GALCO Kft.	1998	1394	494 855	297 895	43
K & K 95 Kft.	2001	2932	767 287	726 494	48
KNOTT-TECHNIK-FLEX Kft.	1996	2562	6 186 509	1 284 023	104
KOMANDOR LUX Kft.	2007	3102	272 523	79 103	27
Kalló-Plast Kft.	2009	1520	850 576	421 510	51
KÓNUSZ Kft.	1989	2932	489 349	332 726	44
MINETECHNIK Kft.	2009	2892	1 890 106	982 679	104
OREGON - 2003. Kft.	2003	1610	167 788	271 576	10
PINTÉR ÉS TÁRSA Kft.	2000	2562	1 135 673	547 898	58

PRITÉK Kft.	2009	1610	27 004	132 045	8
RUGÓCENTER Kft.	1997	2593	653 442	379 509	29
SIMICA Bt.	2000	2562	89 179	100 632	20
Szenkrijo Kft.	2013	2562	390 710	231 516	54
TECHNIK-INVEST Kft.	2005	2562	305 386	1 768 393	9
TOMPACK Bt.	1999	1721	152 331	127 293	4

*Forrás: IM (2021) alapján saját szerkesztés*

**33. táblázat – Kontrollcsoport vállalkozások cégadatai az utolsó lezárt üzleti évben (2020)**

Cég	Település	Alapítás éve	TEÁOR	Nettó árbevétel (e Ft)	Saját tőke (e Ft)	Átlagos statisztikai állományi létszám (fő)
Abonyi Vasipari Kft	Abony	1995	2511	26 546	12 560	3
BUDAFÁ 98. Bt.	Albertirsa	1998	3109	30 557	51 477	5
"FOR-TECH '97" Kft.	Cegléd	1997	2562	40 115	4 479	3
HOMOROD KFT.	Cegléd	1991	2893	41 734	38 131	7
HORIX Kft.	Cegléd	1996	2562	127 123	57 992	15
HORIZONT 95 Kft.	Abony	2001	2829	107 827	51 321	12
HU-FA BÚTOR Bt.	Cegléd	2002	3102	47 562	14 289	5
Inoxvill Kft.	Cegléd	2008	2562	263 029	183 752	13
Kir-Ker Kft.	Cegléd	2009	1623	47 263	20 892	9
KO-TECH Kft.	Cegléd	1994	2511	46 753	-748	8
LR-HOLZ Kft.	Albertirsa	1999	1610	50 789	6 477	3
M.N Fémgép Kft.	Tápiószőlős	2010	2562	618 176	90 731	18
Pannon Fém Cegléd Bt.	Cegléd	2003	2511	230 336	78 260	7
Pátria Bau KFT	Dánszentmiklós	2010	2512	143 099	32 609	6
REKESZ 2000 Kft.	Dánszentmiklós	2007	1624	107 256	13 339	17
SZIGMA SISTEM Kft.	Cegléd	1992	2829	208 401	54 872	14
TRUCK-KER Bt.	Cegléd	2003	1610	195 704	62 978	6
VHC Fémtechnika Kft.	Cegléd	2003	2573	191 775	200 911	17
VSA Metal Kft.	Albertirsa	2005	2511	147 012	162 457	6
Xylem Hungary Kft.	Cegléd	1994	2813	6 958 636	5 069 531	166

*Forrás: IM (2021) alapján saját szerkesztés*

## Kiss Gábor Ferenc - Doktori kutatás

Tisztelt Kitöltő!

Köszönöm, hogy a kérdőív kitöltésével hozzájárul PhD kutatásom sikeres elkészítéséhez. A kérdőív az alábbi gomra kattintva nyitható meg.

A kérdőív kitöltése legfeljebb 15 percet igényel. A válaszok összesítve kerülnek feldolgozásra, a kitöltők beazonosítása nem lehetséges. A kapcsolattartásra az adatkezelési szabályok betartásával kerül sor.

### Melyik településen van cégük székhelye?

Kérem, válasszon a Ceglédi járás települései közül!

- ☐ Abony
- ☐ Albertirsa
- ☐ Cegléd
- ☐ Ceglédbercel
- ☐ Csemő
- ☐ Dánszentmiklós
- ☐ Jászkarajenő
- ☐ Kőröstetetlen
- ☐ Mikebuda
- ☐ Tápiószőlős
- ☐ Törtel
- ☐ Újszilvás

### Mely iparágban folytatják tevékenységüket?

Kérem, válasszon az alábbi iparágak közül!

- ☐ Feldolgozóipar (gyártás)
- ☐ Mezőgazdaság, agráripar
- ☐ Építőipar, ingatlan
- ☐ Energiaipar, zöldipar
- ☐ Információs, kommunikációs iparágak
- ☐ Turizmus, vendéglátás
- ☐ Kereskedelem
- ☐ Logisztika

- ☐ Humán szolgáltatások (oktatás, egészségügy, sport, kultúra stb.)
- ☐ Pénzügyi, üzleti szolgáltatások
- ☐ Egyéb tevékenység

Mekkora volt az utolsó lezárt üzleti évben (2020) az éves nettó árbevételük?

Kérem, válassza ki a megfelelő tartományt!

- ☐ 100 millió forintnál kevesebb
- ☐ legalább 100 millió forint, de 700 millió forint alatt
- ☐ legalább 700 millió forint, de 3,5 milliárd forint alatt
- ☐ legalább 3,5 milliárd forint, vagy több

Mekkora volt az utolsó lezárt üzleti évben (2020) az átlagos statisztikai állományi létszám?

Kérem, válassza ki a megfelelő tartományt!

- ☐ 1-9 fő
- ☐ 10-49 fő
- ☐ 50-249 fő
- ☐ 250 fő vagy több

Kérem, adja meg a cégük alapításának évét!

(pl.: 1994, 2006 stb.)

2010 óta nyújtott-e be az Ön cége olyan pályázatot, amelyet a Ceglédi járásban lévő székhelyén kívánt végrehajtani?

- ☐ Igen, többször is.
- ☐ Igen, egy alkalommal.
- ☐ Nem.

Mi volt az oka annak, hogy nem nyújtottak be pályázatot?

Több válasz is jelölhető!

- ☐ Szerettünk volna pályázni, de a feltételeknek nem feleltünk meg. (tevékenységi kör, mérlegadatok, létszám stb.)
- ☐ Szerettünk volna pályázni, de végül nem tudtuk beadni. (kapacitáshiány vagy egyéb okok miatt)
- ☐ Nem volt a beruházási céljainknak megfelelő, elérhető pályázat.
- ☐ Nem volt tudomásom pályázati lehetőségekről.
- ☐ Nem szerettünk volna pályázaton elindulni.
- ☐ Egyéb, éspedig:

### Mi volt a célja a pályázat(ok)nak?

Több válasz is jelölhető!

- ☐ Infrastrukturális beruházás, korszerűsítés (eszközfejlesztés, építési beruházás)
- ☐ Kutatás-fejlesztés
- ☐ Informatikai fejlesztés
- ☐ Energetikai korszerűsítés
- ☐ Képzés
- ☐ Foglalkoztatás
- ☐ Egyéb, éspedig:

### Elnyerte-e a pályázati támogatást?

- ☐ Igen, minden esetben.
- ☐ Igen, de nem minden esetben.
- ☐ Nem.

### Mi volt a célja a nyertes pályázat(ok)nak?

Több válasz is jelölhető!

- ☐ Infrastrukturális beruházás, korszerűsítés (eszközfejlesztés, építési beruházás)
- ☐ Kutatás-fejlesztés
- ☐ Informatikai fejlesztés
- ☐ Energetikai korszerűsítés
- ☐ Képzés
- ☐ Foglalkoztatás
- ☐ Egyéb, éspedig:



## Mi volt a célja a pályázatnak?

Több válasz is jelölhető!

- ☐ Infrastrukturális beruházás, korszerűsítés (eszközfejlesztés, építési beruházás)
- ☐ Kutatás-fejlesztés
- ☐ Informatikai fejlesztés
- ☐ Energetikai korszerűsítés
- ☐ Képzés
- ☐ Foglalkoztatás
- ☐ Egyéb, éspedig:

## Elnyerte-e a pályázati támogatást?

- ☐ Igen.
- ☐ Nem.

## Mi volt az oka annak, hogy nem nyert(ek) a pályázat(ok)?

Több válasz is jelölhető!

- ☐ Formai hiba miatt került elutasításra.
- ☐ A szakmai értékelés alapján nem került támogatásra.
- ☐ Forráshiány miatt tartaléklistára került.
- ☐ Támogattak volna, de elálltunk a szerződéskötéstől.
- ☐ Egyéb, éspedig:

## A nem nyertes pályázat(ok) esetében mi volt az oka annak, hogy nem nyertek?

Több válasz is jelölhető!

- ☐ Formai hiba miatt került elutasításra.
- ☐ A szakmai értékelés alapján nem került támogatásra.
- ☐ Forráshiány miatt tartaléklistára került.
- ☐ Támogattak volna, de elálltunk a szerződéskötéstől.
- ☐ Egyéb, éspedig:

## Mennyi támogatást nyert cége 2010 óta?

- ☐ 10 millió forintnál kevesebb.

- ☐ Legalább 10 millió forint, de 100 millió forintnál kevesebb.
- ☐ Legalább 100 millió forint, de 500 millió forintnál kevesebb.
- ☐ 500 millió forint vagy annál több.

### Milyen forrásból kapták a támogatást?

Több válasz is jelölhető!

- ☐ Európai uniós
- ☐ Hazai
- ☐ Nem tudom

### A támogatások mellett milyen forrásokat vontak még be a beruházások végrehajtásához?

Több válasz is lehetséges!

- ☐ Banki hitelkonstrukciók
- ☐ Befektetői tőke bevonása
- ☐ Egyéb külső forrás
- ☐ Saját forrás (nyereség, tőkeemelés stb.)

### A támogatások helyett milyen forrásokat vontak be a beruházások végrehajtásához?

Több válasz is lehetséges!

- ☐ Banki hitelkonstrukciók
- ☐ Befektetői tőke bevonása
- ☐ Egyéb külső forrás
- ☐ Saját forrás (nyereség, tőkeemelés stb.)

2010 óta az alábbi állítások közül melyik helytálló az Önök cége esetében? A pályázati források hiánya miatt...

Több válasz is jelölhető!

- ☐ ...beruházásokat kellett késleltetnünk.
- ☐ ...munkahelyeket kellett megszüntetnünk.
- ☐ ...hátrányba kerültünk más megyében működő versenytársainkkal szemben.
- ☐ ...más megyébe telepítettük át tevékenységünket.

- ☐ ...más megyében is nyitottunk fióktelepet.
- ☐ ...egyéb hátrányunk származott, és pedig:
- ☐ Fenti állítások egyike sem igaz.

Kérem értékelje 1-5 pontozási skálán az alábbi állításokat aszerint, hogy mennyire ért velük egyet

1 – egyáltalán nem ért egyet, 2 – inkább nem ért egyet, 3 – nem tudja eldönteni, 4 – inkább egyetért, 5 – teljes mértékben egyetért

	1	2	3	4	5
Érthető, hogy Pest megyében kevesebb pályázat volt elérhető 2021-ig, hiszen Közép-Magyarország az ország legfejlettebb régiójának számított.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A pályázatoknak az országban működő valamennyi cég számára elérhetőnek kellene lennie, az adott térség fejlettségi szintjétől függetlenül.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A Ceglédi járásban működő cégek kedvezőbb pénzügyi helyzetben (pályázatok, finanszírozási lehetőségek stb.) vannak más megyékben működő cégekhez képest.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A Ceglédi járásban működő cégek kedvezőbb gazdasági helyzetben (piaci pozíciók, logisztikai lehetőségek, partnerek stb.) vannak más megyékben működő cégekhez képest.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A Ceglédi járásban működő cégek kedvezőbb foglalkoztatási helyzetben (munkavállalók száma, képességei stb.) vannak más megyékben működő cégekhez képest.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2014 óta megfelelő témákban (pályázatok célja) érhetők el pályázatok a Ceglédi járásban működő cégek számára.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2014 óta megfelelő mértékben (támogatás összege, keretösszege) érhetők el pályázatok a Ceglédi járásban működő cégek számára.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2014 óta megfelelő gyakorisággal (benyújtási időszakok) érhetők el pályázatok a Ceglédi járásban működő cégek számára.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2014 előtt több pályázat volt elérhető a Ceglédi járásban működő cégek számára.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A Ceglédi járásban 2014 óta nagy verseny van a cégek között a pályázatokon.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Amennyiben volna még véleménye a pályázatokkal kapcsolatban, amivel az előző válaszokat kiegészítené, kérem, írja meg röviden!

Nem kötelező.

## PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK

Fukker, G., Kiss, G. F., & Nagy, S. Gy. (2018): The evolution of MFF. Foreign Policy Review, Volume 11, pp. 182-202, Külügyi és Külgazdasági Intézet, ISSN 1588-7855 (Print), ISSN 2064-9428 (Online)

Kerekes, G. et al. (2015): Magyarországi és külföldi duális képzési programok jó gyakorlatai. Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, ISBN: 978-963-9795-58-7 (2015)

Kiss, G. F. (2014): A kohéziós politika ma fontosabb, mint valaha. Köz-Gazdaság, 2014/2, pp. 265-268., ISSN: 1788-0696

Kiss, G. F. et al. (2019): Vállalkozás Magyarországon – Kézikönyv. HEPA Magyar Exportfejlesztési Ügynökség Nonprofit Zrt., Budapest, ISBN 978-615-00-6323-2

Kiss, G. F. et al. (2019): Az EU brit szemmel. Századvég Kiadó, Budapest, ISBN 978-615-5164-30-9

Kiss, G. F., & Nagy, S. Gy. (2018): Hungarian Interests in the Debate on the Future of the Cohesion Policy. KKI Policy Brief Series of the Institute for Foreign Affairs and Trade, E-2018/19, Külügyi és Külgazdasági Intézet, ISSN 2146-0148

Kiss, G. F., & Stukovszky, T. (2021). Experiences of the Hungarian EU funding in the 2014-2020 budgetary period. Köz-Gazdaság - Review of Economic Theory and Policy, ISSN: 1788-0696, <http://retp.eu/index.php/retp/article/view/1345>