

*Gyimesi Áron – Szennay Áron – Krankovits Melinda –
Nagy-Keglovich Júlia – Rechnitzer János*

Forrásözön és koncepcióváltás

*Területfejlesztés a 2010–2014-es kormányzati
ciklusban, a V4-ek összehasonlításában*

Source Flood and a Conceptual Change

*Regional Development in the 2010–2014 Government Cycle
in Comparison to the Other V4 Countries*



Összefoglalás

A 2007 és 2013 közötti időszakban 8000 milliárd forint európai uniós forrás érkezett Magyarországra. A források lehívását a 2010-ben hatalomra kerülő nemzeti kormányzat prioritásként kezelte, és ennek érdekében jelentős változtatásokat kezdeményezett a fejlesztési politikai, valamint területfejlesztési politikai rendszerekben. Többek között dominánssá vált a gazdaság fejlődését biztosítani hivatott, az EU politikáihoz igazított, ugyanakkor a nemzeti stratégiai célokhoz illeszkedő tervezés, továbbá centralizálttá és az elképzelések szerint javuló hatékonysággal működővé formálódott az intézményi háttér. A számottevő mértékű strukturális változások eredményességét illetően azonban, a kormányzati ex-post elemzésekben is találkozhatunk alkalmanként élesen megfogalmazott kritikai véleményekkel. Vajon hogyan jellemezhetők a 2010

GYIMESI ÁRON PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem, Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola; SZENNAY ÁRON PhD-hallgató, SZE RGDI, egyetemi tanársegéd, Budapesti Gazdasági Egyetem¹; KRANKOVITS MELINDA PhD-hallgató, SZE RGDI, egyetemi tanársegéd, SZE; NAGY-KEGLOVICH JÚLIA PhD-hallgató, SZE RGDI; PROF. DR. RECHNITZER JÁNOS DSc, egyetemi tanár, doktori iskola vezető, SZE RGDI.

és 2014 közötti időszak területfejlesztési rendszerei? Tanulmányunkban a rendszerekben tapasztalható változás, változtatás legjelentősebb motívumait elemezzük. Ezeket a kulcspontokon keresztül igyekszünk közelebb jutni az időszakra vonatkozó korrekt, kiegyensúlyozott értékeléshez.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok:

Kulcsszavak: területfejlesztés, intézményrendszer, forrásfelhasználás, eredményesség

Summary

Between 2007 and 2013, Hungary received HUF 8000 billion from the European Union. The drawdown of funds was a priority for the national government coming to power in 2010 and to this end it initiated major changes in the development and regional development policies. As a prevalent practice, planning was adjusted to the EU's policies just as much as to the national strategic objectives. Furthermore, the institutional background was centralized and expected to operate with improved efficiency. However, in governmental ex-post analyses, there are occasional sharp criticisms of the effectiveness of major structural changes. This study analyses the main motifs of system change and modification in order to provide a fair and balanced assessment of the period.

Journal of Economic Literature (JEL) codes:

Keywords: regional development, institutional system, resource utilisation, efficiency

BEVEZETÉS

Tanulmányunk Magyarország 2010 és 2014 közötti területfejlesztési politikáját vizsgálja. Arra keressük a választ, hogy a területfejlesztés eszközrendszerének milyen elemei voltak leginkább hatással a területfejlesztési célok megfogalmazására és azok megvalósulására. A vizsgált időszak makrogazdasági folyamatait, társadalmi tendenciáit, fejlesztéspolitikáját egyszerre számos hatás befolyásolta, amelyek természetesen hatottak a területfejlesztési politikák, intézkedések lehetőségeire, kihívásaira. Munkánk során nem hozunk általános érvényű ítéletet az időszak területfejlesztési teljesítményéről, azonban szándékunkban áll meghatározni azokat a gócpontokat, amelyek az elért eredményekre jelentős hatással voltak. Az elemi változásokra és a hangsúlyeltolódásokra fókuszálunk, akár pozitív, akár negatív hatást generálnak az egész rendszert és az egész rendszer eredményességét illetően.

Az időszak megítélését, amelyet több tanulmány is tudományos alaposággal dolgozott fel korábban, a Visegrádi Együttműködés négy országának eredményeivel, gyakorlataival hasonlítjuk össze, helyezzük nemzetközi kontextusba. Gondolatban kilépünk a határon átnyúló területfejlesztési projektek és a nemzetközi területfejlesztési együttműködések és összehasonlítások világába.

PROBLÉMAFELVETÉS – SZEMELVÉNYEK A 2007–2013-AS
PROGRAMOZÁSI IDŐSZAK FORRÁSFELHASZNÁLÁSÁRA VONATKOZÓ
ÉRTÉKELÉSEKBŐL

Az általunk vizsgált időszak, a t+2-es szabályt is figyelembe véve, jelentős részben lefedi az Európai Unió 2007 és 2013 közötti többéves pénzügyi tervezési időszakát,² valamint annak magyarországi fejlesztési programjait: a 2007 és 2013 közötti Új Magyarország Fejlesztési Tervet (ÚMFT) és az azt kiegészítő Új Magyarország Vidékfejlesztési Tervet (ÚMVFT), valamint a gazdaság kitörési pontjait és a tízéves gazdaságfejlesztési iránymutatást tartalmazó Új Széchenyi Tervet (ÚSZT) 2010 és 2013 között (Matolcsy, 2010). A teljes, hétéves költségvetési ciklusban Magyarország mintegy 8000 milliárd forint támogatásban részesült (ÁSZ, 2016), amely valamennyi értékelés alapján jelentős társadalmi és gazdasági hatást váltott ki, kritika legfeljebb az elért eredmények mértékét és a forrásfelhasználás hatékonyságát érheti. Az Európai Unió forrásainak felhasználásához kötődően a tagállamok előzetesen (*ex-ante*) és utólag (*ex-post*) vizsgálják a vállalt eredmények teljesülését. A következőkben ezen elemzések közül idézünk.

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) 2015 februárjában befejezett, a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó rendszerellenőrzése során az alábbi főbb következtéseket fogalmazta meg: 1) ugyan a korábbi, 2004 és 2006 közötti tört ciklushoz képest javult a forráslekötés hatékonysága, „szembetűnő volt a koncentrált stratégiai tervezés hiánya, valamint a kifizetések elhúzódása”; 2) a pályázók elsődleges célja a források elnyerése volt, tevékenységük során hiányzott a projektszemlélet; 3) „az uniós forrásokat közvetítő intézményrendszer működése lassú és bonyolult volt, nem támogatta, hogy a források a kedvezményezettekhez gyorsan és hatékonyan eljussanak” (ÁSZ, 2016).

Az időszak koncepcionális gyengeségeire utal a Miniszterelnökség *ex-post* értékelése is: „a 2007–2013-as időszak legfontosabb fejlesztési eredményei közé tartozott például, hogy az uniós források felhasználásával finanszírozott fejlesztések az ország teljes területét képesek voltak lefedni. A leghátrányosabb helyzetű kistérségeket célzó (LHH) program jelentősen növelni tudta a legelmaradottabb térségekbe jutó fejlesztési források mennyiségét. A tanulságok közül a legfontosabb rendszerszintű kritika a fejlesztések egymásra épülésének elmaradását illette. Szintén több értékelésben megfogalmazódott, hogy a rendszer nem szentel elegendő figyelmet a projektek eredményeinek fenntarthatóságára” (Kele, 2017).

A Miniszterelnökség megbízásából a KPMG végezte el a 2007 és 2013 közötti európai uniós programozási időszak eredményeinek átfogó hatáselemzését. Az elkészült tanulmány alapján az időszakban felhasznált uniós forrás felhasználása nélkül „a magyar GDP csökkent volna, s Magyarország nem került volna ki a túlzottdeficit-eljárás alól”. Ugyanakkor „az uniós források csak korlátozottan tudták elősegíteni a területi kohéziót. Míg a megyék közti fejlettségi különbségek az európai uniós programoknak köszönhetően csökkentek, a gazdaságilag legfejletlenebb kistérségek nem tudták hatékonyan kihasználni a támogatások adta lehetőségét” (KPMG, 2017:1).

Az Európai Bizottság által megrendelt, az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és a Kohéziós Alap (KA) forrásainak felhasználását vizsgáló ex-post elemzés szintén megállapítja, hogy a 2007 és 2013 közötti időszakban a régiók fejlettsége közötti különbségek – különös tekintettel a fővárost is magában foglaló Közép-Magyarországra és a többi, kevésbé fejlett régióra – nem csökkentek. A jelentés ugyanakkor kiemeli, hogy a források felhasználása következtében 1) összesen több mint 100 ezer új munkahely jött létre, ebből 40 ezer a kis- és középvállalkozásokban; 2) csaknem félmillió ember csatlakozhatott új vagy fejlesztett szennyvíztisztító létesítményekhez; 3) 500 km új út épült, további 2521 km pedig megújult (EB, 2016).

A következő fejezetekben azon eszközöket vizsgáljuk, amelyek az áttekintett időszakban lényegesen támogatták vagy éppen nehezítették a területfejlesztés és a hozzá kapcsolódó forrásfelhasználás hatékony végrehajtását. Rechnitzer és Smahó (2011) alapján ezen eszközök a célok és a nemzeti, valamint közösségi tervek; szervezeti keretek és annak esetleges változásai; a finanszírozási környezet; valamint az alkalmazott menedzsment módszertanok.

KÖZÖSSÉGI, NEMZETI STRATÉGIÁK, PROGRAMOK, FORRÁSOK A TERÜLETFEJLESZTÉSBEN (2007–2013)

2004-ben Magyarország mellett kilenc, többségében volt szocialista ország csatlakozott az Európai Unióhoz.³ Ugyan korábban is rendelkezésre álltak különböző uniós fejlesztési források (pl. PHARE), a 2000 és 2006 közötti időszakra vonatkozó, többéves pénzügyi keret arányos részében, valamint főként a 2007 és 2013 közötti időszakban rendelkezésre álló források jelentős fejlődési potenciált jelentettek az újonnan csatlakozott tagállamok számára. Az uniós források felhasználását rögzítő nemzeti terveknek – a vizsgált időszakban éppúgy, mint a napjainkban – szorosan illeszkednie kell az Európai Unió strukturális politikájához. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) és az annak megvalósítását szolgáló operatív programok kidolgozása esetében ez azt jelenti, hogy azok nem közvetlenül a helyi igényekből, hanem az EU stratégiai célkitűzéséből indulnak ki (Faragó, 2016; Buday-Sántha, 2010). Az operatív programokból tehát *de jure* olyan projektek támogathatók, melyek egyszerre járulnak hozzá az EU-s célok megvalósításához, és a reflektálnak is a helyi igényekre – ebből kifolyólag a tervezési folyamat felülről induló, ellenirányú tervezésnek tekinthető. A nemzetállami területfejlesztési politikák, a területfejlesztési gyakorlatok lényegében belesimulnak a tervezés magasabb szintjein meghatározott irányokba. Az EU által megfogalmazott policyk, prioritások, módszertanok és kontrollmechanizmusok befolyásolják a tagállamok fejlesztési céljait, folyamatait, döntési irányait, lehetőségeit. Tematizálják, alkalmanként torzítják azokat, eltérítve a lokálisan érvényes hatékonysági optimumot.

Európai politikák, közösségi alapok, hazai prioritások, regionális operatív programok

Az Európai Bizottság Kohéziós Politikája – mint a közösség fejlesztési stratégiája, amelyhez a nemzeti politikák kapcsolódnak, harmonizálnak – a 2007–2013-as időszak-

ra vonatkozóan három központi célt határozott meg: a konvergencia, a regionális versenyképesség, valamint az európai területi együttműködés (EB, 2007). A célokhoz hozzárendelt pénzügyi alapok, amelyekkel a fejlesztési projektek a pályázatokon keresztül megvalósíthatók, az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és a Kohéziós Alap (Szabó, 2011). „Az Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERFA) és az Európai Szociális Alapot (ESZA) együttesen Strukturális Alapoknak szokás nevezni, mivel azért jöttek létre, hogy Uniószerter forrásokat biztosítsanak a gazdasági és társadalmi szerkezetátalakításhoz, és ezáltal – például az infrastruktúra és a foglalkoztatás terén – csökkentsék az uniós régiók közötti fejlettségbeli különbségeket” (EB, 2007).⁴ Ez a két alap a Kohéziós Alappal, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alappal (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alappal (ETHA) kiegészülve alkotja az Európai Strukturális és Beruházási Alapokat (ESB-alapok) (EB, 2014).

Az ÚMFT ezekhez a politikákhoz harmonizált, illetve a dedikált alapokhoz illeszkedett a források megszerzése, illetve a nemzeti fejlesztési célok megvalósítása érdekében (Jobbágy, 2015). Az ÚMFT két legfontosabb gazdaságfejlesztési célkitűzése a foglalkoztatás bővítése és a tartós gazdasági növekedés feltételeinek megteremtése (Lehmann–Nyers, 2009). A célok megvalósítását 16 operatív program szolgálta a vizsgált időszakban, melyek a végrehajtást, illetve kommunikációt is tartalmazó prioritást is beleértve hét prioritásba sorolhatók (1. táblázat).

1. táblázat: Az Új Magyarország Fejlesztési Terv prioritásai és operatív programjai

Prioritások	Operatív Program (OP)	ÚMFT-ben tervezett forrás (euró, folyó áron)
1. Gazdaságfejlesztés	Gazdaságfejlesztés OP – GOP	2 495 769 115
2. Közlekedésfejlesztés	Közlekedés OP – KÖZOP	6 223 429 149
3. Társadalmi megújulás	Társadalmi megújulás OP – TÁMOP	3 482 518 044
	Társadalmi infrastruktúra OP – TIOP	1 948 922 941
4. Környezeti és energetikai fejlesztés	Környezet és energia OP – KEOP	4 178 846 341
	Nyugat-dunántúli OP – NYDOP	463 752 893
	Közép-dunántúli OP – KDOP	507 919 836
	Dél-dunántúli OP – DDOP	705 136 988
5. Területfejlesztés	Észak-magyarországi OP – EMOP	903 723 589
	Észak-alföldi OP – EAOP	975 070 186
	Dél-alföldi OP – DAOP	748 714 608
	Közép-magyarországi OP – KMOP	1 467 196 353
	Európai Területi Együttműködések OP	*
6. Államreform	Államreform OP – AROP	146 570 507
	Elektronikus közigazgatás OP – EKOP	358 445 113
7. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv koordinációja és kommunikációja	Végrehajtás OP – VOP	315 132 937

Forrás: ÚMFT, 2007:130; www.palyazat.gov.hu/umft_operativ_programok

2007 és 2013 között az egy főre számított GDP átlaga miatt a hazai hét régió közül hat a konvergencia-célkitűzés hatálya alá került, mert a mutató értéke az EU-átlag GDP-jének 75%-a alatt maradt.⁵ A területfejlesztés az 5. prioritásként jelent meg, míg a kapcsolódó hét regionális operatív program a teljes rendelkezésre álló forrás csaknem negyedét, 5,77 milliárd eurót tett ki. Ezzel a területfejlesztési prioritás rendelkezett a legnagyobb rendelkezésre álló forrással.

Az előző tervezési időszakhoz (2004–2006) képest a legjelentősebb változás volt, hogy az ÚMFT lehetőséget nyújtott a régiók fejlettségbeli különbségeinek speciális kezelésére azáltal, hogy az egyes régiókra külön operatív programok készültek. A területfejlesztésben hangsúlyos szerepet kapott a fejlesztési pólusok és a fejlesztési térségek koncepciója (Rechnitzer–Smahó, 2011), valamint szempont volt a hagyományos infrastruktúra és a modern területfejlesztési és gazdaságdinamizáló hajtóerők párhuzamos fejlesztése (Jobbágy, 2015).

Az Európai Bizottság (2016) tematikus kimutatása (2. táblázat) alapján a felhasználható források 2007. évi tervezett és a 2016. áprilisi tényadatai között összesen –11,2 millió euró különbség jelentkezett, azaz a rendelkezésre álló uniós források gyakorlatilag 100%-a lehívása megtörtént. A tervezett és a ténykifizetések között azonban jelentős, csaknem 2000 milliárd eurós átcsoportosítás történt, ezek főként a K+F+I, a környezeti és a közlekedési infrastruktúrát érintik. Ezen tématerületekre összesen több mint ezermilliárddal kevesebb forrás felhasználása történt. A legnagyobb nettó forrásnövekményt az energia és az egyéb vállalkozásfejlesztés kapta. Fontos kiemelni, hogy a területi dimenzió relatív alacsony súlyát (4%) az okozza, hogy a regionális operatív programok jelentős részben finanszíroztak más tématerülethez tartozó fejlesztéseket, például helyi útfelújítást stb.

2. táblázat: A 2007 és 2016 közötti időszak pénzügyi forrásainak, azok változásainak megoszlása kategóriánként (2007 eleje – 2016. április)

Kategória	M euró					Százalékos arány	
	2007	2016	Növekmény	Csökkenés	Változás	2007	2016
1. Innováció és K+F	1 591,2	1 488,4	478,3	-581,0	-102,7	7,5	7,0
2. Vállalkozásfejlesztés	298,9	375,9	77,0	0,0	77,0	1,4	1,8
3. Egyéb vállalkozásfejlesztés	1 583,4	2 035,7	452,3	0,0	452,3	7,4	9,6
4. IKT terület	749,5	654,0	0,0	-95,5	-95,5	3,5	3,1
5. Környezeti infrastruktúra	4 567,6	4 191,8	1,4	-377,3	-375,9	21,5	19,7
6. Energia	359,1	1 042,2	708,1	-25,0	683,2	1,7	4,9
7. Szélessávú hálózatok	0,0	20,8	20,8	0,0	20,8	-	0,1
8. Közút	3 591,8	3 276,7	0,0	-315,2	-315,2	16,9	15,4
9. Vasút	1 657,4	1 720,1	62,8	0,0	62,8	7,8	8,1
10. Egyéb közlekedés	1 944,3	1 681,8	0,0	-262,5	-262,5	9,1	7,9

Kategória	M euró					Százalékos arány	
	2007	2016	Növekmény	Csökkenés	Változás	2007	2016
11. Humántőke	233,6	190,1	0,0	-43,5	-43,5	1,1	0,9
12. Munkaerőpiac	82,8	52,6	0,0	-30,2	-30,2	0,4	0,2
13. Kulturális és társadalmi infrastruktúra	2 926,1	2 832,9	4,6	-97,7	-93,2	13,7	13,3
14. Társadalmi kohézió	16,6	16,6	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
15. Területi dimenzió	847,1	847,1	0,0	0,0	0,0	4,0	4,0
16. Kapacitásépítés	4,3	4,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
17. Technikai segítségnyújtás	838,4	849,8	35,9	-24,4	11,5	3,9	4,0
Összesen	21 292,1	21 280,8	1841,1	-1852,3	-11,2	100,0	100,0

Forrás: EB, 2016

Komplex vidékfejlesztés

A 2007. január 1-jén újonnan alakult Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) támogatásai az Új Magyarország Vidékfejlesztési Stratégiai Terv célkitűzésein, akcióin keresztül jutottak el a vidéken élőkhöz. Az ország 168 kistérségéből 165-ben fekszik olyan terület (település), amely jogosult volt a Vidékfejlesztési Alap támogatására (Sarudi, 2004).

3. táblázat: Az ÚMVP intézkedéscsoportjai és forrásfelosztása, forrásfelhasználása (2007–2015)

Intézkedéscsoportok	Pénzügyi súly (összes közkiadás arányában*)	Pénzügyi keret tervezett (EUR)	Pénzügyi keret felhasznált (euró) (%-os felhasználás)
I. intézkedéscsoport: A mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképességének növelése	47%	2 278 420 186	2 252 218 694 (98,9%)
II. intézkedéscsoport: A környezet és a vidék fejlesztése	32%	1 768 863 808	1 647 242 218 (93,1%)
III. intézkedéscsoport: A vidéki élet minősége és a vidéki gazdaság diverzifikálása	17%	689 137 572	588 018 329 (85,3%)
IV. intézkedéscsoport: LEADER+	(5,5% = I–III. intézkedéscsoportokra allokált összegekből kerül levonásra 25-10-65%-os arányban)	275 672 859	237 422 872 (86,1%)
Technikai segítségnyújtás	4%	205 860 358	201 594 640 (97,9%)

Megjegyzés: * Az 1290/2005. EK rendelet 12. cikkének (2) bekezdése szerint.

Forrás: Bálint, 2009; www.palyazat.gov.hu/az-j-magyarorszag-vidékfejlesztési-program-2007-2013-utlagos-ex-post-rtkelse

A komplex vidékfejlesztési elképzelések gyakorlati megvalósítására 2007 és 2013 között az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) III. intézkedéscsoportja keretében több mint 200 milliárd forint állt rendelkezésre. A programot irányító hatóság, a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) a vidéki térségekben lakók életminőségének javítását és a vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítését tűzte ki célul, ahol a fő hangsúly az utóbbin volt (Bodnár–Hortobágyi, 2007). A felhasználás során a megvalósulás mértéke magas, jellemzően 85–100% között alakult. Az I. tengely esetében valósult meg legsikeresebben a forráskihelyezés, itt az intézkedések túlnyomó többsége 90% feletti forrásfelhasználást ért el. A III. és IV. tengelyek viszont csak a rendelkezésre álló forrás 85%-át használták fel.⁶

TERÜLETFEJLESZTÉS, A RENDSZER ÁTALAKÍTÁSA ÉS ANNAK KÖVETKEZMÉNYEI (2010–2014)

A 2010-es kormányváltást követően az európai uniós támogatási rendszer és a területfejlesztés teljes revíziójára is sor került, mely a területi politika csaknem valamennyi elemére kiterjedt. Ennek keretében megvalósult az új nemzetgazdasági, illetve szakpolitikai stratégiák, tervek kidolgozása; az intézményrendszer átalakítása; a jogszabályi, illetve menedzsmentstruktúrák megváltoztatása. Valamennyi elem a beavatkozások végrehajtásának gyorsítását, a folyamatok hatékonyságának javítását célozta, hiszen a lehívható pénzügyi keretek kiaknázása rendkívül alacsony mértékű volt, továbbá a nemzetközi pénzügyi válság miatt megrendült az ország gazdasági helyzete (Győríné, 2014).

„2010-es kormányváltást követően a megalakuló kormány az uniós források felhasználása tekintetében jelentős dilemma előtt állt. Vagy teljességgel újrendezi az ÚMFT és operatív programjai elfogadott tartalmát és súlyait... vagy az elfogadott tervdokumentumoknak megfelelően használja fel a forrásokat, adott esetben egy »fedő-tervdokumentum« elkészítésével és kommunikációjával párhuzamosan. A kormány ez utóbbi alternatíva mellett döntött, és elkészítette az ún. Új Széchenyi Tervet (ÚSZT), ami gyakorlatilag nem volt más, mint az ÚMFT operatív programjainak az új kormány által kinyilatkoztatott súlypontok mentén történő átnevezése. »fedőtörténete«” (Jobbágy, 2015:96). Az ÚSZT által megfogalmazott kitörési pontok a következők: 1) Gyógyító Magyarország Program, 2) Zöldgazdaság-fejlesztési Program, 3) Otthonteremtési Program, 4) Vállalkozásfejlesztési Program, 5) Tudomány-Innováció Program, 6) Foglalkoztatási Program, 7) Közlekedésfejlesztési Program (USZT, 2014). A programok végrehajtása ugyanakkor továbbra is az Európai Bizottság által elfogadott ÚMFT és annak operatív programjai alapján történt.

Területfejlesztési vonatkozású stratégiák és tervek (2010–2014)

A 2010 és 2014 közötti időszakban számos olyan egyéb országos terv készült, melynek van területfejlesztési vonatkozása. Ezek a tervek jellemzően hazai vonatkozásúak, vagyis nem közvetlen az európai uniós források felhasználása érdekében készültek.

Habár a hazai tervek is számos esetben az EU-s források felhasználásával számolnak, felépítésük, peremfeltételezéseik az egyes operatív programokétól jelentősen eltér (Péti et al., 2014). A hivatkozott tervek mindegyike a gazdaság élénkítését, impliciten a területfejlesztést célozta. A tervek több esetben kötegelve is megjelentek, így például a Wekerle Terv és a Mikó Imre Terv a Magyar Növekedési Terv részeként is megjelent.⁷ A korábbi gyakorlattól eltérően, újdonságként említendő, hogy a tervek közül több egy-egy személyhez kötődő nevet kapott.⁸ A vizsgálatban szereplő tervek főbb adatai a 4. táblázatban szerepelnek.

4. táblázat: A 2010 és 2014 között készült, nem uniós vonatkozású tervek főbb adatai

Terv elnevezése	Közzététel éve	Terv kidolgozója/felelőse
Széll Kálmán Terv	2010	Magyar Köztársaság Kormánya
Darányi Ignác Terv	2012	Vidékfejlesztési Minisztérium
Nemzeti Vidékstratégia	2012	Vidékfejlesztési Minisztérium
Széll Kálmán Terv 2.0	2012	Magyarország Kormánya
Wekerle Terv	2012	Nemzetgazdasági Minisztérium
Mikó Imre Terv	2012	Nemzetgazdasági Minisztérium
Külgazdasági Stratégia	2011	Nemzetgazdasági Minisztérium
Magyar Növekedési Terv	2011	Nemzetgazdasági Minisztérium
Nemzeti Turizmusfejlesztési Konceptió	2014	Nemzetgazdasági Minisztérium, Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal
Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió	2013/2014*	n.r.

Megjegyzés: * Az OFTK 2013-ban készült el, az Országgyűlés azonban csak 2014-ben fogadta el.

Forrás: Saját gyűjtés

A 2010 és 2014 közötti tervekészítés eredményeit implicit módon az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió (OFTK) foglalja össze.⁹ Az OFTK kapcsán három dolgot tartunk fontosnak kiemelni.

– A korábbi hagyományoktól eltérően, az Országos Területfejlesztési Konceptió és az Országos Fejlesztési Konceptió különálló dokumentumai helyett egy integrált konceptió készült.

– A különböző fejlesztések indokoltságát az OFTK határozza meg, ezáltal a konceptiót valamennyi tervdokumentummal integrált módon alakították ki. Ez azt is jelenti, hogy mivel a finanszírozás forrását elsősorban a 2014 és 2020 közötti operatív programok jelentik, így a középpontban végső soron az OP-k felettes terve, az EU2020 stratégia áll.

– Az elfogadott tervek egy része (pl. Nemzeti Vidékstratégia,¹⁰ Wekerle Terv) az OFTK alá mint szakpolitikai és átfogó stratégia épült be, míg másokat (pl. Széll Kálmán Terv)¹¹ az OFTK nem említ, és az aktualizálásuk sem történt meg.

ÁTALAKULÓ INTÉZMÉNYRENDSZER

Az EU-s források elosztását, valamint a területfejlesztést kezelő intézményrendszer 2010 és 2014 közötti átalakítása a funkciók és feladatok centralizációját jelentette. Ennek háttérében, ahogy korábban utaltunk rá, két, egymást részben átfedő probléma állt: egyrészt a források lekötése, illetve folyósítása lassan történt (lásd 3. táblázat), ami veszélyeztette a források teljes körű lehívását; másrészt az átalakított, központosított intézményrendszer lehetővé teszi a források koncentrált, hatékony felhasználását (Jobbágy, 2015).

5. táblázat: Az OP-k előrehaladása teljesítménymutatók alapján, támogatási fázisonként, a hétéves keret %-ában, 2011

OP/Prioritás	Meghirdetett/OP (%)	Megítélt/OP (%)	Leszerződött/OP (%)	Kifizetett/OP (%)
ROP-ok összesen	56	54	48	24
ÁROP	58	34	34	17
EKOP	66	43	43	20
GOP	63	54	51	21
KEOP	42	35	31	5
KÖZOP	87	72	64	17
TÁMOP	55	41	41	19
TIOP	84	61	53	12
VOP	49	49	53	39
Összesen	64	54	49	17

Forrás: Jobbágy, 2015:112

A területfejlesztés irányítása szempontjából a területfejlesztési törvény 2011. decemberi módosításával a kormány jelentős döntést hozott a területfejlesztési tervezés rendszerét illetően azzal, hogy a megyei szinthez, a megyei önkormányzatokhoz rendelte a területfejlesztési politikai kérdéseket (Gálosi-Kovács–Haffner, 2017). Habár a korábbi szakmai előkészítési munkák az EU regionális törekvéseivel összhangban a regionalizáció, a régiók szerepének a felértékelését ajánlották, ezzel a lépéssel kvázi az uniós csatlakozást megelőző térségbontás állt vissza (Győriné, 2014). „A koncepció kilátásba helyezte, hogy a 2007–2013-as európai uniós tervezési ciklus regionális operatív programjai tekintetében a regionális önkormányzatok irányító hatósági vagy közreműködő szervezeti és/vagy monitoringbizottsági feladatokat láthattak volna el” (Gálosi-Kovács–Haffner, 2016), az államigazgatási szerepkörök és tervezési feladatok a megyéktől való átvétele mellett. A döntés azonban egy szinttel feljebb rögzítette a területfejlesztési feladatok helyét, a korábbi intézmények (a regionális és megyei fejlesztési tanácsok) megszüntetésével. „A területfejlesztési feladatok megyei önkormányzatokhoz történő rendelése a területfejlesztés intézmény- és eszközrendszerének jelentős átalakítását tette szükségessé. A regionális és megyei területfejlesztési tanácsok jogutód-

jává a területileg érintett megyei önkormányzatok váltak” (Gálosi-Kovács–Haffner, 2016). Feladataik között a koncepcióalkotás, a tervezés, a megvalósítás ellenőrzése, a forrásfelhasználásra vonatkozó döntések vagy a koordináció egyaránt megtalálható.

Az EU-támogatások intézményrendszerének módosítása lényegében a fejlesztési és a hagyományos igazgatási funkciók szétválasztását eredményezte az államigazgatási szervezetben. Az új, egységes és a hagyományos adminisztratív struktúráktól részben független fejlesztéspolitikai intézményrendszert elsősorban az uniós támogatások fogadásának és felhasználásának logikája határozta meg. „Az uniós támogatások intézményrendszerének a területfejlesztési intézményrendszertől teljesen elkülönült kiépítése ellentétes hatású volt a kormányzati szinten meghirdetett decentralizációs folyamattal, és a központi közigazgatási szintet erősítette. A központi szinten is párhuzamos struktúrákat hozott létre, növelte a feladat- és hatáskörök megosztásának bizonytalanságait, az állami vezetők számát, új koordinációs feladatokat és igazgatási feszültségeket teremtett, és nem utolsósorban megosztotta a rendelkezésre álló kapacitásokat” (Perger, 2010).

„A ROP-ok végrehajtási intézményrendszere továbbra is centralizált maradt, az egyetlen Irányító Hatóság – a szektorális irányító hatóságokhoz (IH) hasonlóan központosítva – az NFÜ-n belülrre került. A centralizált struktúrát ugyanakkor oldotta, hogy a regionális stakeholderok nagyobb beleszólást kaptak a fejlesztési döntésekbe (effektíve az operatív tervezésbe és a projektkiválasztásba) a Regionális Fejlesztési Tanácsokon (RFT) keresztül, s szintén ez irányba hatott az RFT-knek a nyomon követésben betöltött erőteljesebb szerepe. Az pedig, hogy a két közreműködő szervezet (VÁTI és RFÜ) már nem állt hierarchikus kapcsolatban egymással, valamint hogy a feladatokat nem funkcionálisan, hanem a beavatkozások mentén osztották meg egymás között, a korábbiakhoz képest lényegesen hatékonyabb struktúrának bizonyult” (Jobbágy, 2015:103).

Intézmények és feladataik

A területfejlesztési feladatok ellátásában rengeteg szervezet kapott szerepet. Az alábbiakban a NUTS 1–3 szintű szervezeteket mutatjuk be.

Az országos (NUTS 1) szinten található közigazgatási intézmények a következők voltak: az Országgyűlés, a kormány és a felelős minisztériumok. A területfejlesztés központi irányítása három minisztériumhoz került. A Nemzetgazdasági Minisztérium feladata volt a területfejlesztési koncepciók kidolgozása a vizsgált időszakban. A Belügyminisztérium koordinálta a helyi önkormányzatokkal és a településrendezéssel kapcsolatos ügyeket. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium felelt a magyar fejlesztési politika és az európai uniós fejlesztéspolitika összehangolásáért.

Az országos szakmai és partnerségi intézmények a vizsgált időszakban szintén fontos szerepet töltek be a területi politika életében. A VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Nonprofit Kft. (mely 2014. július 1-jével megszűnt, utódja a Széchenyi Programiroda Tanácsadó és Szolgáltató Nonprofit Kft., mely közvetlenül a Miniszterelnökség alá került), a 2007–2013-as támogatási időszakban az ÚMFT hét regionális operatív programjának humáninfrastruktúra-prioritásait, az Államreform

Operatív Programot és az Elektronikus Közigazgatás Operatív Programot kezelte. Tervezte, koordinálta és végrehajtotta az Európai Területi Együttműködési Programokat (ETE), valamint menedzselte a Határon Átnyúló Együttműködési Programokat (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA) és az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI) programjait is. Megszűnését megelőzően a VÁTI a terület- és fejlesztéspolitika kiemelt szakmai háttérintézetévé vált. Az országos területfejlesztési és területrendezési információs rendszer üzemeltetését 2012 óta a Lechner Nonprofit Kft. végzi.¹²

Az NFÜ, azaz a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség a Nemzeti Fejlesztési Hivatal jogutódjaként jött létre a 130/2006. (VI. 15.) kormányrendeletnek köszönhetően. Feladata a 2007–2013-as időszak fejlesztési és tervezési feladatok ellátása, az Európai Unió pénzügyi támogatásainak igénybeviteléhez szükséges tervek, operatív programok elkészítése, az így igénybe vett támogatások felhasználásához szükséges intézményrendszer kialakítása volt. A 475/2013. (XII. 17.) kormányrendelet alapján az NFÜ megszűnt, általános jogutódja a Miniszterelnökség lett (ÁSZ, 2015).

Az Országos Területfejlesztési Tanácsot a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény hozta létre. A magas szintű érdekegyeztető tanács közreműködött a kormányzati feladatok ellátásában, a területfejlesztési politika kialakításában. További feladata többek között az ágazatok és régiók közötti konzultáció biztosítása volt. A tanács végül 2013. december 31-vel megszűnt, helyette Országos Területfejlesztési Érdekegyeztető Fórum jött létre a módosító rendelet értelmében 2014. január 1-jétől.¹³

A *NUTS 2 szinten* a Térségi Fejlesztési Tanácsok és a Regionális Fejlesztési Tanácsok kaptak szerepet a területfejlesztési hierarchiában. A Térségi Fejlesztési Tanácsok¹⁴ felállítására akkor került sor, ha a feladatok átnyúltak a megye vagy régió határán. A vizsgált időszakban nyolc térségi tanács működött, melyből kettő nevesített is a törvényben: Balaton Fejlesztési Tanács és a Tokaji Borvidék Fejlesztési Tanács. Ezek a tanácsok közvetlenül a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumtól kapták a forrásokat. A Regionális Fejlesztési Tanácsok feladata a régió fejlesztési koncepciójának és regionális operatív programjának kidolgozása, valamint minden ezzel kapcsolatos tevékenység, úgymint helyzetfelmérés, az intézkedésekre fordítható források elosztása és allokációja, koordináció, pénzügyi tervek készítése volt. A területfejlesztési törvény 2011. decemberi módosításával a tanácsok 2012. január 1-jétől megszűntek, és a feladatok a megyei önkormányzatok hatáskörébe kerültek (Gálosi-Kovács–Haffner, 2017). A regionális fejlesztési ügynökségek 2012. január 1-jétől állami tulajdonba kerültek, majd 2014-től a megyei önkormányzatokhoz.

A *NUTS 3-as szinten* 2012-ig a megyei területfejlesztési tanácsok látták el a feladatokat, de már a vizsgált időszak előtt sem volt érdemi feladatuk. A területfejlesztési feladatok megyei önkormányzatokhoz való kerülését a 2011-es törvénymódosítás tette lehetővé, majd a 2013-as törvénymódosítás tovább bővítette azokat. A törvényi szabályozások értelmében a megyei önkormányzatok megyei területfejlesztési konzultációs fórumokat működtettek, szerepük a megyei területfejlesztési koncepciók és programok tervezése során vált érdekessé (Varga, 2016).

A fentiek alapján egy többrétegű, hierarchikus, ugyanakkor a forráselosztás tekintetében uniformizált, centralizált intézményrendszer rajzolódik ki, a korábbi struktúrához képest számottevő változások mentén: a közreműködő szervezetek (KSZ) számának radikális csökkentése, a feladatmegosztás újragondolása, az eljárásrendi egységesítése, valamint az új eljárások bevezetése és alkalmazása (Jobbágy, 2015). Ezek a változások jelentős energiákat vontak el a koncepcionálisan összehangolt, a szakmaiságot előtérben tartó területfejlesztéstől és érdekérvényesítéstől. „A szervezetrendszerre vonatkozó jelentős módosítások egy része beváltotta, másik része nem a hozzá fűzött reményeket. A KSZ-ek számának radikális csökkentése és a feladatok újraszortása az IH-k és KSZ-ek között jelentősen javította az implementáció hatékonyságát. Az IH-k NFÜ-be való koncentrálásának bár voltak előnyei, azonban a koordinációt/koordináltságot illetően nem történt előrelépés. Az IH-k kezdettől fogva rendkívüli önállóságra tettek szert, az IH-k/OP-k közötti kooperáció nagyon alacsony szintű volt, az NFÜ kompetens szervezeti egységei (Elnökség, Koordinációs IH) pedig nem töltötték be megfelelően az elvárt koordinációs szerepet. A tárcák mint a szakpolitikák letéteményeseinek bevonódása az operatív tervezésbe és végrehajtásba szuboptimális volt, ami a szakmai szempontok alulképviselését eredményezte mindkét fázisban” (Jobbágy, 2015:132).

A fejlesztéspolitika intézményrendszerének menedzsmenteszköztára

A fejlesztéspolitikai menedzsmenteszköztár tervezési és végrehajtási elemekre bontható. A használt menedzsmenteszközökre összességében a jólátgondoltság, a beavatkozási lehetőség keresése és a szabványosítási törekvés volt jellemző a vizsgált időszakban (Molnár, 2006). A módszertanban olyan elemekkel találkozhatunk, mint a hatásvizsgálatok, az elemzések készítése, a trendek, adatok feldolgozása, a célhierarchia képzése, a prioritások meghatározása, az érintettek (stakeholderek) bevonása, a pénzügyi táblák készítése. A tervezést támogatta továbbá a monitoringmutatók és az indikátorok sora. A tervek végigvonultak a fejlesztéspolitika valamennyi szintjén, a politikai döntések szintjétől a konkrét projektekig, természetesen törekedve a tervek konzisztenciájának, egymásra épülésének megtartására (Hamarné et al., 2006). A tervezési módszertanok nagymértékben hasonlítottak a nagyvállalati, komplex projektmenedzsment-módszertanokhoz (Sági, 2007; 2018). Alkalmazásuk támogatta a tervezésben részt vevőt a körültekintő, alapos elemzésre, a terv részletes kimunkálására. Nagy szerepe volt mindebben a Regionális Fejlesztési Ügynökségeknek (RFÜ) és az ott dolgozó munkatársaknak. Ezek 40–60 fős szervezeti egységek voltak, döntés-előkészítő, megvalósítási és monitoringfunkciókkal. Agilis, fiatal, elkötelezett, magas szintű szakmaiságot képviselő, a decentralizációt támogató, a fejlesztést célként megélő, együttműködőképes munkatársak dolgoztak az ügynökségekben, akik megfelelő előképzettséggel rendelkezve képviselni tudták a modern menedzsmentmódszertanok alkalmazását (Józsa, 2018).

A végrehajtási eszközök az ellenőrzés dimenziói mentén épültek ki. A szabályrendszer egyszerre korlátozott és biztosított lehetőségeket. A végrehajtás fontos ele-

me volt az ellenőrzés és a monitoring, az eljárási rendeknek megfelelően, külön (független) szervezetek és nyilvános adatbázisok formájában (monitoringbizottságok, EMIR, OTMR) a folyamatba épített módon és ex-post egyaránt (Hamarné et al., 2006).

REFERENCIAPONTOK ÉS ÖSSZEHASONLÍTÁSOK

A V4-országok a tanulmányunkban vizsgált időszakot ugyan hasonló alaphelyzetből, mégis eltérő specifikumokkal kezdték meg, és ugyancsak eltérő fejlődési pályát jártak be ez idő alatt. A hasonlóságok a szocializmusnak a gazdaságuk szerkezetére vonatkozó örökségének és az EU-hoz való közeledésük lépéseinek az időzítésében, módjában, feltételeiben és mértékében keresendők, míg a különbségek az országok eltérő adottságaiból, gazdasági fejlettségükből adódnak (Losoncz, 2017).

A területfejlesztés vezérmotívumai nagyon hasonlóak mind a négy ország esetén: koncepcionálisan forráscentrikusnak minősíthető. A források az EU-támogatások formájában váltak elérhetővé, így a V4-ek mind forrásvezérelt (top-down) területfejlesztést valósítottak meg. Az operatív programok vezérelvei, céljai, prioritásai, tervezési-pályáztatási módszertanai is rímelnek egymásra. Az eredmények azonban nem egyöntetűek, a fejlődési pályák eltérőek: „Lengyelország és Szlovákia jobb eredményt ért el, Magyarországon és Csehországban nem valósult meg valódi fejlettségszint emelés” (Bajusz, 2015). A versenyképesség viszont egyik V4-országban sem tudott érdemben javulni (Hetényi, 2014). Annak ellenére sem, hogy „az Európai Bizottság modellszámításai szerint a 2007 és 2015 közötti időszak kohéziós és vidékfejlesztési politika keretében európai uniós forrásokból végrehajtott beruházásai 2015-ben a GDP-t 5 százalékkal emelték Magyarország, 4-4 százalékkal Lengyelország és Csehország, illetve 3,5 százalékkal Szlovákia esetében ahhoz képest, mint ha nem lettek volna ilyen támogatások” (Losoncz, 2017). Vagyis a területfejlesztési források szignifikánsan hozzájárultak valamennyi ország prosperitásához a 2008-as pénzügyi és az azt követő gazdasági válság éveiben.

A Strukturális és Kohéziós Alapokból származó források (szabályos) felhasználása az új EU-tagországok számára egy tanulási folyamatot jelentett. A forrásfelhasználás 2007 és 2013 közötti üteme korántsem volt egyenletes. A költségvetési időszak első öt évében hat új tagállam sem érte el az abszorpciók ráta EU-s átlagát (35,6%), de 2015-ig is hat új tagállam maradt átlag (90,3%) alatt (Incaltarau et al., 2020). Az Európai Bizottság adatai szerint az n+2 éves szabályt figyelembe véve nyolc tagállam, ebből négy új tagállam (Bulgária, Szlovákia, Románia és Horvátország) abszorpciók rátája nem érte el az EU28 tagállamának átlagát (98,29%). Magyarországon ugyan több operatív programban is túlköltésre, azaz a rendelkezésre bocsátott keretnél magasabb kifizetésre került sor (Boldizsár et al., 2016), de a többéves pénzügyi keret forrásainak végleges abszorpciók rátája végül nem érte el a 100 százalékot (99,64%).¹⁵

Incaltarau és szerzőtársai (2020) ökonometriai modellben elemezte az EU-tagországok abszorpciók rátájának befolyásoló tényezőit. Eredményeik szerint a kormányzati hatékonyság növelése és a korrupció csökkentése pozitívan hat az abszorpciók

rátára. Ez a hatás ugyan mind a régi, mint az új tagállamok esetén szignifikáns, de az új tagállamokban a hatás erősebb. Ez a szerzők álláspontja szerint azt jelenti, hogy a vizsgált időszakban az új tagállamokban még mindig számos, a közpénzek hatásos elköltését gátló körülmény tárható fel (pl. közbeszerzésekkel kapcsolatos rendelkezések, választási kampányokra való költségek, politikai előnyök kiaknázása stb.). A modell egyik meglepő eredménye volt ugyanakkor, hogy a politikai decentralizáció – az EU-s célokkal ellentétben – nem szignifikáns magyarázó tényező, azaz a decentralizált és a centralizált államok minden egyéb változatlanóságát feltételezve azonos hatékonysággal használják fel az EU-s forrásokat. Hasonló eredményre jut Nyikos is, eredményei alapján „nincs tapasztalati bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a decentralizáció szintje és a kormányzási színvonal közvetlen összefügg, nincs arra vonatkozó szabály, hogy a decentralizált vagy a centralizált államok rendelkeznek magasabb színvonalú kormányzási, igazgatási rendszerrel” (2012:7). Ezen eredmények azért is váratlanok, ugyanis – elméleti megközelítésben – a kohéziós politika egyik fő jellemzője a decentralizált végrehajtási rendszer, lévén a programvégrehajtás területi és helyi szinteken zajlik. A regionális politika hatékonysága nagymértékben függ az irányító, menedzselő szervezetek működésének hatékonyságától (Sági–Engelberth, 2018).

6. táblázat: A V4-országok összehasonlítása intézményrendszer szerint (2007–2013)

	Intézményi együttműködés	Kormányzati irányítás	Területi irányítás
Magyarország	párhuzamos/koordinált	centralizált	vegyes, majd centralizált
Szlovákia	integrált	tagolt	centralizált
Csehország	integrált	tagolt	kevert
Lengyelország	integrált	centralizált	kevert
Románia	integrált	tagolt	centralizált

Forrás: Nyikos, 2013:48–49

A visegrádi országok kormányzatai a kohéziós források felhasználásakor az abszorpció ráta maximalizálását tűzték ki célul a vizsgált időszakban. Ezt jól mutatja az is, hogy a kohéziós források felhasználásának mintegy felét a közlekedés, energia, valamint a környezetvédelmi célú projektek tették ki (Boldizsár et al., 2016). Ezen beruházások (pl. közút- és vasútfejlesztések, víztisztító berendezések, hulladékkal kapcsolatos infrastruktúra stb.) bekerülési költsége jellemzően magas, de kevéssé támogatják az országok innovációs miliójének fejlődését.

A V4-ek regionális területfejlesztési együttműködése és határon átnyúló projektek

A vizsgált időszakban teljesedett ki a V4-ek, illetve a V4+2 (Románia, Bulgária) stratégiai területfejlesztési együttműködése is. Az együttműködés résztvevői az országok között azonosított kapcsolódási hiányok, közös stratégia mentén való fejlesztésére kötöt-

tek szövetséget, ami hosszú távon a V4-ek területi és geopolitikai felértékelődésének a záloga lehet. Közlekedési folyosók, országokon átívelő energetikai infrastruktúra-be-
ruházások jellemzik ezeket a terveket. Az együttműködés kiindulópontja 2007-re da-
tálható, amikor a V4-ek közösen álltak ki a felzárkózást biztosító forrásokért, szemben
a mediterrán régió országaival (Bajusz, 2015). 2010-re elkészült a Közös Területfejlesz-
tési Stratégia, amely keretében azonosítják a határokon megszakadó tengelyeket és a
szűk keresztmetszeteket, a V4+2 ország részvételével (Jusztin–Guti, 2014).

Fontos, a történelmi összefüggéseket sem nélkülöző mellékszála a magyar terület-
fejlesztési törekvéseknek, az EU által is független programokkal (Interreg, ESPON,
URBACT, Interact) támogatott, határon átnyúló területfejlesztési projektek köre,
amelyek az EU területi integrációját hivatottak erősíteni (Pupek, 2008). A nemzetek
együttműködése, a határok direkt és metaforikus értelemben vett megszűnése, a gaz-
dasági kapcsolódások erősítése a Kárpát-medencében, a kormány nemzetiségi politi-
kájával lokális értelmet is nyert. A magyarországi relációban vizsgálva, a pragmatikus,
idealista, a föderalizmust erősíteni hivatott EU-források, az elszakított országrészek-
en élő magyar nemzetiségű kisebbségek mindennapjainak támogatására, az elmaradott
infrastruktúra fejlesztésére, a regionális versenyképesség növelésére, a külföldi ma-
gyarság identitásának erősítésére biztosított forrást (Magyarország–Szlovákia Hatá-
ron Átnyúló Együttműködés Operatív Program 2007–2013). Szempont volt továbbá
a települések együttes fejlesztése, a térszerkezeti lyukak felszámolása, a perifériajelle-
g felszámolása. A program keretében 176 millió euró uniós forrás került felhasználásra,
amely a 80-85%-át finanszírozta a HU–SK-program teljes 207 millió eurós költségveté-
sének (Hakszer, 2017).

ÖSSZEFOGLALÁS

A területfejlesztés szempontjából a vizsgált periódus a szakirodalom tanúsága szerint
nem tekinthető a legeredményesebb időszaknak, noha a legnagyobb összegű EU-s
fejlesztési támogatás ebben az időszakban vált elérhetővé Magyarország számára. Az
EU-források felhasználása azonban nem eredményezte az elvárt javulást a legfonto-
sabb célok, így többek között a növekedés, felzárkózás, komplex területfejlesztés tekin-
tetében (ÁSZ, 2016). Ugyanakkor középtávú visszatekintésben, ugyanazon célfüggvé-
nyek és eredmények, a legfontosabb megfogalmazott célok, szempontok alapján már
pozitív értékelést adhatunk:

1) A vizsgált kormányzati időszakot átfedő, 2007–2013-as uniós programozási cik-
lusban rekordnagyságú, 8 ezermilliárd forint támogatási összeg állt a hazai forprofit
és nonprofit szereplők rendelkezésére, elsősorban uniós és kisebb mértékben hazai
forrásokból (ÚMFT, 2007). A forráslekötés aránya pedig 2013 végéig elérte a 115%-os
mértéket, amivel Magyarország a harmadik legsikeresebb ország lett az EU-nemzetek
közül (KPMG, 2017).

2) Ha pedig kiterjesztjük az idő perspektívát, valódi sikerként is értelmezhetjük az
időszakot. Vessünk ismét egy pillantást az ÚMFT logline-jára, egy mondatba sűrítve:
„Az Új Magyarország Fejlesztési Terv legfontosabb célja a foglalkoztatás bővítése és a

tartós növekedés feltételeinek megteremtése” (ÚMFT, 2007). Megnéztük a két cél teljesülésének alakulását 2010-től 2017 végéig. Azt tapasztaltuk, hogy a két célfüggvény, a jelen tanulmányban vizsgált 2010–2014-es időszakban ugyan valóban alulperformált, de azóta impozáns értékeket mutat. Mintha valóban megteremtődtek volna a bővülés és növekedés feltételei a 2007–2013-as időszak alatt, amelynek az eredményeit az azt követő években érzékelhetjük.

7. táblázat: *Munkanélküliség/GDP-változás (2009–2017)*

Mutató/dimenzió	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Munkanélküliség %	10,1	11,3	11,1	11,1	10,2	7,8	6,8	5,1	4,2
A bruttó hazai termék (GDP) volumenének változása %	-6,5	0,7	1,7	-1,6	2,1	4,2	3,4	2,2	4

Forrás: Saját szerkesztés KSH adatai alapján

Természetesen a tanulmány keretei, fókusza és az elvégzett kutatás elégtelensége alapján nem állítjuk, hogy a két dolog szigorúan következik egymásból, de a beáramló pénzügyi forrás mértéke alapján valószínűsíthető, hogy a magyar gazdaság jelenlegi dinamikájára meghatározó hatással voltak a 2007–2013-as programozási időszakban az ÚMFT/ÚSZT keretében felhasznált források. Éppúgy, mint ahogy a 2009–2013-as gyenge szám adatokra a 2008-as válságból való lassú kilábalás is rányomta a bélyegét.

A területfejlesztés 2010 és 2014 közötti időszakát tekinthetjük a változás, a változtatás időszakának. A sokrétegű struktúra, a széttartó célrendszer és az aktorok (stakeholder) számossága, az intézményrendszer átalakítása, a programok, nemzetgazdasági tervek özöne, valamint az időszakra jellemző vezérelv, a források mindenáron való elköltésének szándéka jellemzi ezt az időszakot (Faragó, 2011).

A vizsgált időszakban a hazai intézményrendszer átalakítása ugyan megvalósította a forrástöbbletet, és meggyorsította annak felhasználását, de háttérbe szorította a szakmaiságot. A forrásabszorpciók kényszer ugyanakkor sok helyen a forráselköltes lokális (szub)optimumát eredményezte, szemben a komplex területi/regionális optimummal. Vagyis létrejött valami, ami a helyi fejlődés szempontjából és az uniós források felhasználása szempontjából örömteli, de a terület koncepcionális fejlődése szempontjából adott esetben alig értékelhető.

Alátámasztja ezt az állítást a forrásfelhasználás regionális, térszerkezeti, felzárkózás nézőpontú elemzése is. A legtöbb forrást, az összes kifizetések több mint felét (56,9%) az egy főre eső GDP-ben mérve legfejlettebb Közép-Magyarország kapta, míg a második és harmadik legfejlettebb régiók (Nyugat-, illetve Közép-Dunántúl) GDP-arányosan a kevésbé fejlett régiókhoz képest alacsonyabb EU-támogatáshoz jutottak. A területi kohézió növekedése, a területi kiegyenlítődes ugyanakkor a források ellenére sem kimutatható. A városhálózat és a városhálózat jövedelmi különbségei a vizsgált időszakban stabilnak tekinthetők, csupán kisebb átrendeződések voltak tapasztalhatóak (Rechnitzer et al., 2014).

8. táblázat: Területi különbségek a GDP alapján (2007–2013)
(1 főre jutó GDP az országos átlag %-ában)

Megnevezés	2007		2013	
Főváros		214,7		210,9
Leggazdagabb megye	Győr-Moson-Sopron	119,0	Győr-Moson-Sopron	120,8
Legszegényebb megye	Nógrád	44,4	Nógrád	43,8
Három leggazdagabb megye átlaga	1. Győr-Moson-Sopron 2. Komárom-Esztergom 3. Fejér	107,5	1. Győr-Moson-Sopron 2. Komárom-Esztergom 3. Vas	106,7
Három legszegényebb megye átlaga	1. Nógrád 2. Szabolcs-Szatmár-Bereg 3. Békés	52,2	1. Nógrád 2. Szabolcs-Szatmár-Bereg 3. Békés	53,0
Három leggazdagabb és három legszegényebb megye átlagának hányadosa		2,06		2,01
Főváros és a leggazdagabb megye hányadosa		1,80		1,75
Főváros és a legszegényebb megye hányadosa		4,84		4,82

Forrás: Saját szerkesztés a KSH adatai alapján

A jövedelmi különbségek tehát tartósan fennállnak a településhálózaton belül, de a térszerkezet egészében is, s mindezek regionális szinten a jövőben is fokozhatják a politikai-társadalmi feszültségeket (Sági, 2019). Lényegében a területi különbségek – jövedelem alapján – visszaálltak a válság előtti időszakra, vagy a tanulmányunk által vizsgált időszak tekintetében a költségvetési ciklus tervezési időszakának a kezdőpontjára. Területi, jövedelemváltozás tekintetében tehát szinte ugyanolyan szerkezet jött létre, mint korábban volt, vagyis az uniós támogatások egyrészt segítettek a trend negatív kilengéseinek korrekációjában, másrészt nem támogatták a területi felzárkózást, a jövedelmi viszonyok növekvő pályára állítását.

JEGYZETEK

¹ A tanulmány az MTA-BGE Makrogazdasági fenntarthatósági kutatócsoport mint munkahely keretében, a Támogatott Kutatócsoportok Irodájának támogatásával készült.

² A többéves pénzügyi keretet (multiannual financial framework, MFF) és az EU költségvetését a tanulmány további részében szinonim fogalmakként kezeljük.

³ www.europarl.europa.eu/external/html/euenlargement/default_hu.htm.

⁴ https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/structural_cohesion_fund.html?locale=hu.

⁵ www.palyazat.gov.hu/kohezios_politika_celkituzesei.

⁶ www.palyazat.gov.hu/az-j-magyarorszag-vidkfejlesztési-program-2007-2013-utlagos-ex-post-rtkelse.

⁷ www.innovacio.hu/download/allasfoglalas/2011_12_28_mnt_konzultacios_anyag.pdf.

- ⁸ A névadók a legtöbb esetben dualizmus kori államférfiak. A nevek között néhány esetben megtalálhatók a reformkori, az 1848–1849-es szabadságharc és a kiegyezés közötti, valamint az 1920 és 1944 közötti időszak neves személyei is.
- ⁹ 1/2014. (I. 3.) OGY határozat melléklete.
- ¹⁰ http://videkstrategia.kormany.hu/download/4/ae/40000/DIT2_magyar_t%C3%B6rdelt_120910.pdf.
- ¹¹ <http://2010-2014.kormany.hu/download/4/d1/20000/Sz%C3%A9ll%C3%A9s%C3%A1ll%C3%A1n%20Terv.pdf>
- ¹² www.terport.hu.
- ¹³ www.terport.hu.
- ¹⁴ 1996. évi XXI. törvény (Tftv.) 15. § (1) bekezdése alapján a nyolc térségi tanács: 1. Duna–Tisza Közi Homokhátsági Térségi Fejlesztési Tanács, 2. Dunakanyar TFT, 3. „8-as főút” TFT, 4. „M9” TFT, 5. Velenicei-tó térség – Váli-völgy – Vértes Kiemelt TFT, 6. Tisza-tó TFT, 7. Szigetköz – Felső-Duna mente TFT, 8. Balaton FT, + Tokaji Borvidék FT (2014-ben alakult meg). A fenti fejlesztési tanácsok közül mindegyik a mai napig működik.
- ¹⁵ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2007-2013/Total-Percentage-of-Available-Funds-Paid-Out-by-th/w8x7-cqjd>

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ÁSZ (2015): *Jelentés az EU támogatások felhasználásának rendszere – A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (és a Közreműködő Szervezetek) uniós támogatásokkal kapcsolatos feladatellátásának ellenőrzéséről*. Állami Számvevőszék, www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2015/15037j000.pdf?download=true (Letöltés: 2020. január 5.).
- ÁSZ (2016): *Tájékoztató az európai uniós források felhasználásáról, valamint a pénzek elosztásában közreműködő intézményeket érintő számviteli ellenőrzésekről, elemzésekről és öntesztekről*. Állami Számvevőszék, Budapest.
- Bajusz Anna (2015): Az uniós források jelentősége a visegrádi tagállamokban. *Köz-gazdaság*, 10. évf., 4. sz., 91–107.
- Bálint János (2009): *Vidékfejlesztés. Vidékfejlesztési menedzsment és marketing*. CopyCAT, Budapest.
- Bodnár Dénes – Hortobágyi Ágnes (2007): Gondolatok az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program keretében megvalósuló komplex vidékfejlesztési tervezésről. *A Falu*, 12. évf., 1. sz., 5–12.
- Boldizsár Anna – Kékesi Zsuzsa – Koroknai Péter – Sisak Balázs (2016): A magyarországi EU-transzferek áttekintése – két költségvetési időszak határán. *Hitelintézet Szemle*, 15. évf., 2. sz., 59–87.
- Buday-Sántha Atila (2010): Környezetvédelem – környezetgazdálkodás. *Tér és Társadalom*, 24. évf., 3. sz., 223–226, <https://doi.org/10.17649/TET.24.3.1833>.
- EB (2007): *A kohéziós politika 2007–2013. Kommentárok és hivatalos szövegek*. Európai Bizottság, Regionális Politikai Főigazgatóság, Brüsszel, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_hu.pdf (Letöltés: 2020. január 5.).
- EB (2014): *Regionális politika, Európai Bizottság Kommunikációs Főigazgatóság Polgárok tájékoztatása*. Az Európai Unió Kiadóhivatala, Brüsszel.
- EB (2016): *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007-2013, Focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). Country Report Hungary*. European Commission, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_hu_report_en.pdf (Letöltés: 2020. március 12.).
- Faragó László (2010): Településfejlesztés. *Tér és Társadalom*, 24. évf., 3. sz., <https://doi.org/10.17649/TET.24.3.1830>.
- Faragó László (2011): Stratégiai programozás 2014–2020, magyar teendők. *Falu Város Régió*, 18. évf., 2. sz., 53–57.
- Faragó László (2016): Az EU területi politikájának változásai közép-kelet-európai nézőpontból. *Tér és Társadalom*, 30. évf., 2. sz., 3–22, <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2765>.
- Gálosi-Kovács Bernadett – Haffner Tamás (2016): A területfejlesztés magyarországi intézményesülése. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf., 2. sz., 1–8.

- Gálosi-Kovács Bernadett – Haffner Tamás (2017): A területfejlesztés intézményrendszerének változása Magyarországon. *Térfelújítás és Innováció*, 11. évf., 1. sz., 22–33.
- Györiné Szabó Gabriella (2014): A kohéziós alapok hatékonyabb felhasználása. *Külgügyi Szemle*, 13. évf., 4. sz., 163–180, <https://doi.org/10.14267/phd.2017005>.
- Hakszer Richárd (2017): A 2007–2013-as Magyarország–Szlovákia Határon Átnyúló Együttműködési Program regionális aspektusai, megvalósításának tapasztalatai. *Tér és Társadalom*, 31. évf., 1. sz., 107–124, <https://doi.org/10.17649/tet.31.1.2791>.
- Hamarné Szabó Mária – Szegvári Péter – Szűcs Mihály (2006): *Közlekedéspolitikai – területfejlesztés – államreform*. Maút Magyar Út- és Vasúti Társaság, Budapest.
- Hetényi Géza (2014): Az EU-tagság 10 évének főbb gazdasági folyamatai a V4-országokban. *Pro Publico Bono*, 2. évf., 2. sz., 120–133.
- Incaltarau, Cristian – Pascariu, Gabriela C. – Surubaru, Neculai-Cristian (2020): Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States – the Role of Administrative Capacity and Political Governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 58, No. 4, 941–961, <https://doi.org/10.1111/jcms.12995>.
- Jobbágy Valér (2015): *Az EU kohéziós politikájának megvalósítása Magyarországon*. Doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, Pécs.
- Józsa Viktória (2018): Quo vadis regionalizmus? Egy eszme- és értékrendszer továbbélése a szakemberek közvetítésével. *Tér és Társadalom*, 32. évf., 3. sz., 96–112, <https://doi.org/10.17649/TET.32.3.3064>.
- Jusztin Valéria – Gutí András (2014): A visegrádi országok, valamint Románia és Bulgária (V4+2) együttműködése a területi tervezésben. *Falu Város Régió*, 20. évf., 1. sz., 74–83.
- Kele János (2017): *A 2007–13-as programozási időszak ex-post értékeléseinek megállapításai és hasznosulása*. 55. Közgazdász-vándorgyűlés, Eger.
- KPMG (2017): *A magyarországi európai uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007-2013-as programozási időszak vonatkozásában*. KPMG, Budapest, http://adko.hu/01_files/adotanulmanyok/2017/KPMG-eu-elemzes.pdf.
- Lehmann Kristóf – Nyers József (2009): Az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználása. *Statistikai Szemle*, 87. évf., 2. sz., 133–155.
- Losonczi Miklós (2017): A globális és regionális integrálódás és a fenntartható gazdasági növekedés néhány kérdése a visegrádi országokban. *Közgazdasági Szemle*, 64. évf., 7–8. sz., 677–697, <https://doi.org/10.18414/ksz.2017.7-8.677>.
- Matolcsy György (2010): *Válasz a K/2013. számú írásbeli kérdésre: Mennyiben fog eltérni az ÚSZT az ÚMFT-től?* NGM/10747, Nemzetgazdasági Minisztérium, Budapest.
- Molnár Beáta (2006): A strukturális alapok menedzsmentje Írországból és Magyarországon. *Térfelújítás*, 9. évf., 3. sz., 308–318.
- Nemzetgazdasági Minisztérium (2011): *Külgazdasági Stratégia*. www.pestmegye.hu/images/2014/agazati_strategiak/Kulgzdasagi_Strategia_2011.pdf (Letöltés: 2019. november 6.).
- Nyikos Györgyi (2012): Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában. *Polgári Szemle*, 8. évf., 3–6. sz.
- Nyikos Györgyi (2013): Kohéziós intézményrendszerek – tapasztalatok és kihívások. *Pro Publico Bono*, 1. évf., 3. sz., 42–52.
- Péger Éva (2010): Az EU kohéziós politika kormányzati irányításának magyar sajátosságai. *Tér és Társadalom*, 24. évf., 1. sz., 119–136, <https://doi.org/10.17649/TET.24.1.1299>.
- Péti Márton – Kohán Zoltán – Csizsár Orsolya – Hoffmann Csilla (2014): A 2014–2020-as európai uniós finanszírozású programidőszak tervezési folyamatairól. *Falu Város Régió*, 20. évf., 1. sz., 25–31.
- Pupek Emese (2008): Nemzeti stratégiák az Európai Unió kohéziós politikájának megvalósításáért. In: Róka Jolán (szerk.): *Annales*. Budapesti Kommunikációs és Üzleti Főiskola, Budapest, 278–296.
- Rechnitzer János – Smahó Melinda (2011): *Térfelújítás*. Akadémiai kiadó, Budapest.
- Rechnitzer János – Páthy Ádám – Berkes Judit (2014): A magyar városhálózat stabilitása és változása. *Tér és Társadalom*, 28. évf., 2. sz., 105–127, <https://doi.org/10.17649/TET.28.2.2623>.
- Sági Judit (2007): *Banktan*. Főiskolai jegyzet, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt., Budapest.
- Sági Judit (2018): Hitelgaranciák. *Jura*, 24. évf., 1. sz., 411–418.

- Sági, Judit – Engelberth, István (2018): Regional Development and Well-Being of Regions in Hungary. *Polgári Szemle/Civic Review*, Vol. 14, Special issue, 184–194, <https://doi.org/10.24307/psz.2018.0412>.
- Sági, Judit (2019): Perspectives in Corporate Social Actions and Social and Financial Performance. *Polgári Szemle/Civic Review*, Vol. 15, Special Issue, 350–362, <https://doi.org/10.24307/psz.2020.0221>.
- Sarudi Csaba (2004): Vidékfejlesztési intézkedések, támogatások és kilátások az Európai Unió bővítése után. *Tér és Társadalom*, 18. évf., 2. sz., 73–93, <https://doi.org/10.17649/tet.18.2.946>.
- Szabó Zsolt (2011): *Az EU kohéziós politikája*. Koordinációs Irányító Hatóság, Budapest.
- ÚMFT (2007): *Új Magyarország Fejlesztési Terv. Magyarország Nemzeti Stratégiai Referencia kerete 2007–2013*. www.palyazat.gov.hu/doc/109# (Letöltés: 2019. december 23.).
- ÚSZT (2014): Az Országgyűlés 1/2014. (I. 3.) OGY határozata a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról. *Magyar Közlöny*, 1. sz.
- Varga Mihály (2016): *B/13058. számú beszámoló az ország területi folyamatainak 2009–2014 közötti alakulásáról és a területfejlesztési politika, a területrendezési tervek érvényesítésének hatásairól...* <https://regionalspolitika.kormany.hu/download/3/65/c1000/B13058.pdf> (Letöltés: 2020. január 5.).