

TÉNYKÉP / REPORTS

Kohéziós források felhasználásának területi vizsgálata Baranya megyében 2007-2013 és 2014-2020 programozási időszakaiban

Analysis of the absorption of cohesion policy funding in Baranya county in the programming periods of 2007-2013 and 2014-2020

PÁMER ZOLTÁN

PÁMER Zoltán: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; pamer.zoltan@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-5046-9590>

KULCSSZAVAK: kohéziós politika; területfejlesztés; gazdaságfejlesztés; Baranya megye

ABSZTRAKT: A 2007-2013 közötti programozási időszak a területalapú fejlesztéspolitika kialakítására tett kísérletként értelmezhető, melynek során – az ágazati programok mellett – minden magyarországi régió (így a Baranyát magában foglaló Dél-Dunántúl is) saját operatív programmal rendelkezett. 2014-2020 között ugyanakkor egyetlen országos, viszont különálló megyei keretekkel rendelkező Terület- és Településfejlesztési Operatív Program működött, melyet szintén kiegészítettek az ágazati programok. A tanulmány célja, hogy feltárja: kimutathatók-e tendenciák Baranyában a támogatási programok területi preferenciáiban, továbbá mely járások és települések tekinthetők centrumnak vagy perifériának az EU-források felhasználása terén a két programozási időszakban. A tanulmány első részében – a szakirodalmi bevezetést követően – áttekintem a két programozási időszak stratégiai kereteit, a Baranya megyében vizsgált programokat, illetve a megyére vonatkozó területi célokat. Ezt követően ismertetem az empirikus adatelemzés módszerét és a megfogalmazott kérdéseket, majd bemutatom a két időszak programjait külön-külön, továbbá összehasonlítom a két területfejlesztési célú programot. Kiemelem a két programozási időszakra jellemző területi tendenciákat, továbbá értékelem a forrásfelhasználást a 2014-ben kialakított megyei területi célok mentén. Az összefoglalásban a korábbi elemzések konklúziójaként meghatározom a megye járásainak kohéziós forrásfelhasználási profilját.

A tanulmány fontos megállapítása, hogy a megyeszékhely, Pécs részesedése a forrásból 50% alá süllyedt 2014-2020 között, mely a vidéki térségek előtérbe kerülésére utal. Azonban míg 2007-2013 időszakában mind az egyes járások között, mind a járáson belül viszonylag egyenletes forrásmegoszlás tapasztalható, addig 2014-2020 között több járás (Bóly, Komló, Mohács) esetében is erőteljes koncentrációt látunk (ezek első sorban helyi adottságokra épülő gazdaságfejlesztést megvalósító térségek), miközben a leszakadó térségeknek kevesebb támogatás jutott. A preferált járásokon belül is a központok koncentrálták a forrásokat. Mindez összességében növelte a megye elmaradott és fejlődő térségei közötti finanszírozási szakadékot. Az uniós fejlesztéspolitika központi térségekre és városokra történő koncentrálásával csökken annak láthatósága a vidéki térségekben, mely – utóbbi területeken – a hazai finanszírozási eszközök jelentőségének növekedésével jár.



Zoltán PÁMER: research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H- 7621 Pécs, Hungary; pamer.zoltan@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-5046-9590>

KEYWORDS: cohesion policy; regional development; economy development; Baranya county

ABSTRACT: The 2007-2013 programming period in Hungary represented a step towards place-based regional development policy with NUTS 2 regions preparing their own operational programmes. However, the 2014-2020 programming period produced a step back again, given a single regional development operational programme with separate allocations for each county.

The aim of this study is to reveal territorial patterns of funding in Baranya county in the two planning periods and review districts and towns that can be considered either as centres or peripheries from the perspective of the absorption of EU funding.

Following a short introduction based on the literature, the study provides an overview of the strategic framework of the two periods, including the defined territorial objectives of the two programmes set for Baranya county. This is followed by the discussion of methods and research questions and a comparative analysis of programmes in the two programming periods, with a focus on territorial patterns of funding. The second part of the paper analyses the two regional development programmes from the perspective of territorial patterns of funding on the settlement and district level, in view of territorial objectives. The relationship between per capita funding and its concentration in centres highlights different approaches in the two analysed periods. The final section of the paper draws main statements of the analyses and provides a cohesion policy funding profile on each district of Baranya.

The study concludes that share of Pécs in funding has decreased below 50% in the 2014-2020 period, which shows a clear preference towards rural areas. However, while in the 2007-2013 period there was a relatively equal distribution of funding (among and within districts as well), the 2014-2020 period brought a solid concentration, preferring predominantly districts under the economy development and restructuring territorial objective (Bóly, Komló, Mohács), while neglecting lagging regions. Centres of the preferred districts also significantly concentrated funding. This altogether increased the financing gap between lagging and the developed parts of the county. Concentrating EU-funded development policy in the core areas and urban centres leads to decreasing visibility of EU cohesion policy in the lagging regions and increasing emphasis on nationally funded development schemes in those areas.

Bevezetés

Az európai integrációban részt vevő országok régiói közötti fejlettségi különbségek csökkentésének célja – mint a hatékony közös piac egyik előfeltétele – már az alapító Római Szerződésben is megjelent. A területi politika közösségi szintű pénzügyi eszköze ugyanakkor az Európai Regionális Fejlesztési Alap 1975-ös felállításával született meg, és az európai integrációs folyamat egyik fontos mérföldköve volt. A regionális politika az európai szociális modell szimbólumává vált: az egységes piac kialakítása kapcsán az elmaradott régiókat sújtó terhek csökkentése, a versenyképesség növelése volt a fő cél (Streitenberger 2013), mely egyben hozzájárult az európai integrációs folyamat legitimációs bázisának megteremtéséhez (Manzella, Mendez 2009). Bár a kohéziós politikaként is emlegetett regionális politika célja a regionális különbségek csökkentése, a forrásallokáció valójában nemzetállami szinten történik, és – a közös költségvetés elfogadását

követően – a tagországok és az Európai Bizottság közötti tárgyalások során, az adott programozási időszakra meghatározott célok mentén dől el.

Az európai kohéziós politika egymást követő időszakai sajátos fejlődési folyamatot mutatnak, melynek keretében egyszerre jellemző a komplexitás növekedése és az egyszerűsítés (sztenderdizáció). A 2007-2013 közötti programozási időszak fő jellemzője a kohéziós politika célrendszerének áramvonalasítása volt: a korábbi hat cél helyett kettőt határoztak meg, illetve az INTERREG Közösségi Kezdeményezést harmadik célként beemelték a rendszerbe (Pámer 2018). Ez az egyszerűsítés az akkor egyöntetű fejletlenséget mutató kelet-közép-európai országok felvételét követő politika hatékony végrehajtását szolgálta, másrészt lehetőséget adott a nyugat-európai régióknak, hogy – bár jelentős forrásvesztés mellett – a versenyképességi cél címén részesüljenek a forrásokból, és így a kohéziós politika ne veszítse el a közösségi jellegét.

A fenti fejleményekkel párhuzamosan megindult a gondolkodás a kohéziós politika területspecifikus jellegének erősítéséről. Az ún. integrált területi megközelítés kohéziós politikába történő szerves átültetésében kiemelkedő szerepet játszott a 2009-es Barca-jelentés, mely – az átfogó költségvetési reform mellett – gazdasági és szociális területen egyaránt síkra szállt a helyi adottságokhoz illeszkedő (*place-based*) szemlélet mellett (Barca 2009). Barca a *place-based* megközelítéssel a hatékonysági és a méltányossági szempontok metszetébe helyezte a fejlesztéspolitikát (Kovács 2013). A dokumentum meghatározta a területileg integrált fejlesztéspolitikával szemben támasztott követelményeket, melyek egyrészt területi fókuszú fejlesztési stratégia létét, másrészt a területileg beágyazott közjavak, szolgáltatások feletti rendelkezést, harmadrészt egy – mindezt kívülről támogató – többszintű kormányzási rendszer kialakítását feltételezik (Barca 2009). A sikeres területi alapú megközelítés a belső (endogén) és külső (exogén) erőforrások kombinációjával alakítható ki.

A kohéziós politika működését és hatékonyságát több tanulmány vizsgálta. Az Európai Bizottság rendszeresen publikálja az ún. kohéziós jelentéseket. A közös politika konvergenciára gyakorolt hatását – többek között – Bachtler és Górzalak (2007) vizsgálta. Véleményük szerint a kohéziós politika országcsoportonként és országonként is eltérő hatású: miközben az egyes országok között megfigyelhető a konvergencia, az országokon belül több esetben divergenciát látnunk (Bachtler, Górzalak 2007; Butkus, Matuzevičiūtė 2016; EC 2022). A kohéziós politika célszerűségét kétségbe vonó vagy korlátozott sikerességét firtató szerzők jellemzően a közlekedési infrastruktúrát célzó fejlesztési projekteket vizsgálták. Leggyakoribb megállapításuk, hogy a helyi pozitív hatások mellett több esetben negatív, makrogazdasági egyensúlyt rontó hatások is megjelennek (Ecorys 2006). Több esetben kritikával illetik a vállalkozások számára közvetlenül nyújtott forrásokat is, melyek kapcsán felmerül, hogy a visszaszoruló iparágak támogatása hatékonyságrontó (Varga 2016). Ugyanakkor – több, ökonometriai módszerrel készített vizsgálat szerint – míg hosszú távon a kohéziós politika hozzájárulhat az

endogén növekedés feltételeinek megteremtéséhez, addig rövid távon árfelhajtó hatása van, illetve kiszoríthatja a piaci beruházásokat (Varga, in't Veld 2010).

A kohéziós politika hazai működésével kapcsolatban is születtek tanulmányok, melyek több esetben nevesítették Baranyát. Lukovics és Lóránd (2010) a magyarországi kistérségek szintjén vizsgálta a 2004-2006 közötti programozási időszak forrásallokációjának és a versenyképességnek az összefüggéseit: eredményeik alapján Baranya a relatíve magas pályázati aktivitású és sikerességű megyék közé került. Lehmann és Nyers (2009) a 2004-2006 közötti regionális forrásfelhasználás mellett a makrogazdasági hatásokat elemezte, miközben kitekintettek a 2007-2013 közötti időszakra is. Balogh (2015) a területi egyenlőtlenségek szempontjából vizsgálta a kohéziós politika eredményeit, melynek keretében kimutatta, hogy a fejlettebb térségek jelentős előnyre tudtak szert tenni, valamint a központi funkciójú települések több forráshoz jutottak. A 2007-2013 közötti időszak kohéziós politikájának becsült hatásait Nyikos (2013) európai szinten kutatta, míg a KPMG (2019) a magyarországi programok tematikus és területi forráselosztását ökonometria modellek alkalmazásával elemezte részletesen. Utóbbi tanulmány fontos megállapítása, hogy bár Magyarország nagy arányban kötötte le a forrásokat, az általános makrogazdasági egyensúlytalanságnak köszönhetően versenyképessége romlott, így nem tudott lépést tartani a régió többi országával, továbbá a területi kohézió megteremtéséhez sem tudott kellőképpen hozzájárulni. A kistépülések részesedését az Európai Unió forrásaiból Finta (2017) vizsgálta: kimutatta, hogy a magyarországi forráselosztási gyakorlat a területi különbségek növekedéséhez vezet. Tekintettel arra, hogy a 2014-2020 közötti időszak projektjei még nem zárultak le, részletes elemzés nem, legfeljebb előzetes vizsgálat (Nyikos 2017) készült erre az időszakra.

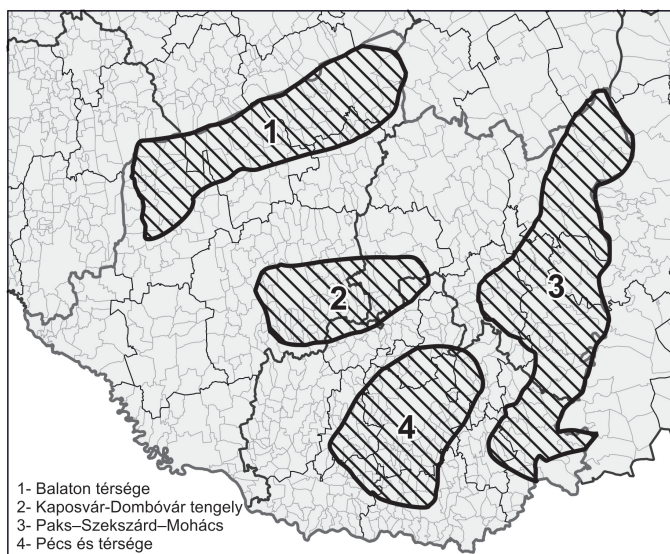
A vizsgált fejlesztési dokumentumok

A 2007-2013 közötti programozási időszakban – illeszkedve a régiók erősödését hozó európai trendhez – Magyarországon a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret részeként önálló operatív program készült valamennyi NUTS 2 régióra, beleértve a Baranyát magában foglaló Dél-Dunántúlt is. A regionális programokon kívül további, ún. ágazati operatív programok születtek (Kormány 2007a). A regionális operatív programok megjelenésével párhuzamosan megerősödtek a regionális intézmények (regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek). A Dél-Dunántúli Operatív Program (DDOP) kidolgozása aprólékos folyamat volt: a program tematikus prioritásaihoz illeszkedő területeken stratégiai fejlesztési programok készültek, amelyek alapján regionális stratégiai célrendszer felállítására került sor (Márton 2004).

A DDOP által megfogalmazott specifikus célok – hasonlóan a többi regionális operatív programhoz – ágazati jellegűek voltak, azonban helyi specifikumokra

vonatkozóan is (helyi adottságokra épülő fejlesztések, régió belüli különbségek csökkentése stb.) tartalmaztak utalásokat. A program külön fejezetet szentelt a területi kérdéseknek, melynek során három térkategóriát (országos fejlesztési pólus, regionális növekedési zónák, vidéki térségek) különített el (1. ábra). A tematikus prioritásokon (pl. turizmus, humán közszolgáltatások, közlekedés) belül további területi preferenciák meghatározására is sor került, az integrált városfejlesztési prioritáson belül pedig külön nevesítették Pécs-et, mint az Európa Kulturális Fővárosa projekthez kapcsolódó beruházások helyszínét (Kormány 2007b).

1. ábra: Tért kategóriák a Dél-Dunántúli Operatív Programban (2007-2013)
Area categories applied in the South Transdanubia Operational Programme (2007-2013)



Forrás: Kormány (2007b, 43.) alapján saját szerkesztés

A magyar programirányítási rendszer alapján véve centralizált volt: kezdetben egy önálló minisztérium, majd később a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felelt irányító hatósággént (IH) valamennyi program végrehajtásáért (Perger 2010). Ugyanakkor, a programozáson túl, az akciótervek készítése, a kiírások véleményezése és a projektkiválasztással kapcsolatos feladatok (pályázatok befogadása, értékelése, döntéselőkészítés) – egészen a döntéshozatalig – regionális szinten zajlottak. A regionális fejlesztési ügynökségeknek a programvégrehajtáson túlmutató szerepe is volt: segítették a kedvezményezetteket a projektek megvalósításában, bár közvetlen projektelőkészítési és –menedzsment feladatokat nem láttak el. 2012-től, a kormányzati struktúra változása következtében – a regionális fejlesztési tanácsok megszüntetésével – a döntéshozatal centralizáltabbá vált: az irányító hatóság kezében lévő hatáskörök a közreműködő szervezetek rovasára bővültek (Simó 2019).

A 2007–2013 közötti időszak regionális programjairól elmondható, hogy prioritásaik tematikusan átfedtek az ágazati programokkal, bár a hasonló prioritások között jellemzően precíz tartalmi elhatárolás működött. A Dél-Dunántúli Operatív Program pályázati forrásként igen népszerű volt: közel 2,3-szoros túlpályázás jellemezte, és a legtöbb esetben a pályázók székhelye, illetve a projekt végrehajtásának helyszíne megegyezett (Polyánszky, Ramasz 2016). A helyi gazdaságra gyakorolt hatások kapcsán azt is érdemes kiemelni, hogy a végrehajtott projektekben a leszerződött regionális beszállítók aránya is magasabb volt, mint az ágazati operatív programok esetében (Miniszterelnökség 2016). A Dél-dunántúli régió belül Baranya mind az igények, mind az elnyert támogatás tekintetében megelőzte a másik két megyét: a leszerződött összeg tekintetében Baranya egyedül több forráshoz jutott, mint Somogy és Tolna együttvéve, de egy főre vetítve is ebbe a megyébe jutott a legmagasabb összeg. Járási szinten Pécs országosan is a legnagyobb támogatást szerződtette le a programból (Polyánszky, Ramasz 2016). A baranyai megyeszékhely kapcsán kiemelendő, hogy a DDOP valamennyi prioritása nyitva volt Pécs számára is, azonban a 4. prioritáson belül az „Európa Kulturális Fővárosa – Pécs 2010” programsorozatra történő felkészülést elkülönített keret segítette.

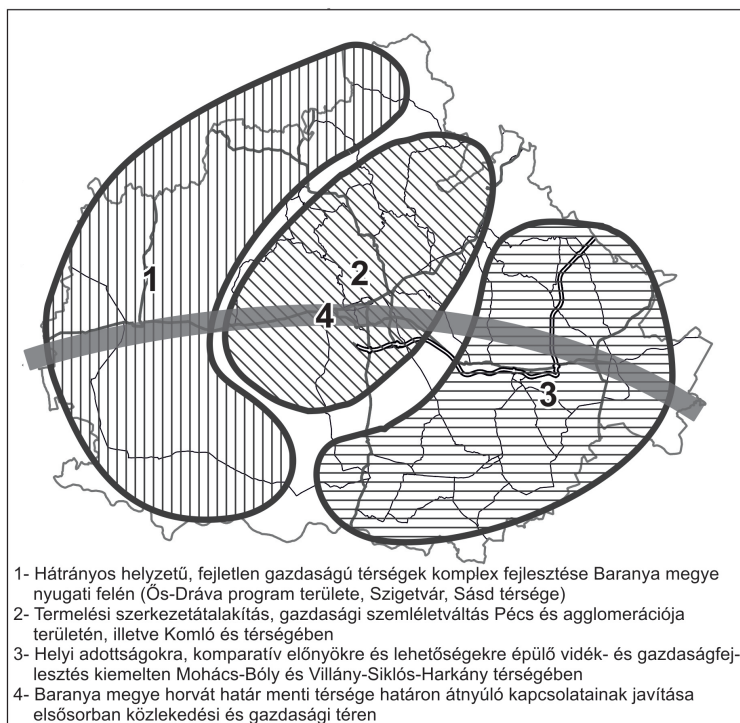
A 2014–2020 közötti programozási időszakban a kohéziós politika szemléletváltáson ment keresztül, mely a végrehajtási mechanizmusban is megjelent. A Nemzeti Stratégiai Referenciakeret helyét a tagállam és az Európai Bizottság között kötött ún. Partnerségi Megállapodás vette át (Miniszterelnökség 2014). Ennek fő iránytűje az Európa 2020 Stratégia volt, ezzel a dokumentummal összhangban kerültek elfogadásra az operatív programok. Az egyes programok specifikus céljait a rendeletben meghatározott 11 tematikus cél, illetve az azokhoz kapcsolódó különböző beruházási prioritások köréből választották ki. A közös „étlap” a programozást sztemderdizálta, mivel az egyes prioritásokhoz egységes indikátorrendszer tartozott. A területi logika hangsúlyosabb megjelenését szolgálta az ún. integrált eszközök bevezetése (közösségvezérelt helyi fejlesztések – CLLD, integrált területi beruházás – ITI), mely lehetővé tette a különböző eszközök területi alapon történő kombinálását, valamint a helyi szereplők fokozott részvételét a programozásban és a végrehajtásban (Pámer 2021).

Szubnacionális szinten a 2014–2020 közötti időszakra történő készülés már a 2011. évi közigazgatási és területfejlesztési reform után zajlott. A régiók megszűntetése a megyei önkormányzatok feladatának megváltozásával járt: a törvény a területfejlesztést az egyéb funkcióiktól megfosztott megyei önkormányzatok hatáskörébe utalta. A központi államigazgatási szervek helyi dekoncentrált szervei a megyei kormányhivatalokba integrálódtak, utóbbiak helyi „lábaiként” pedig megjelentek a járási hivatalok (Pámer 2022). A területfejlesztési funkciók megyéhez telepítése ugyanakkor inkább szűkítette a megyék mozgásterét (Hoffman 2021). A megyei önkormányzatok a 2014-ben induló időszakra koncepciót és programot készítettek. A Baranya Megyei Területfejlesztési Koncepció a

három tematikus cél mellett területi célokat is megfogalmazott, melyek egy-egy megyén belüli terület sajátos adottságaival vagy fejlettségével függenek össze (BMÖ 2014a, 2. ábra). A párhuzamosan készült Baranya Megyei Területfejlesztési Program a koncepcióban lefektetett tematikus és területi célokra reflektált, a koncepcióban meghatározott területi célokhoz illeszkedve komplex stratégiai programokat határozott meg (BMÖ 2014b).

2. ábra: Területi célok kijelölése a Baranya Megyei Területfejlesztési Koncepcióban és Programban (2014-2020)

Definition of territorial objectives in the Baranya county Regional Development Concept and Programme 2014-2020



Forrás: BMÖ 2014a, 21. alapján saját szerkesztés

A 2014-2020 közötti időszak harmadik fejlesztési dokumentuma a megyei integrált területi program (ITP). Az ITP – illeszkedve a megyei koncepcióhoz és programhoz – a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program megyei végrehajtását szolgálta. Megyespecifikus jellegét az ún. területi kiválasztási rendszer eljárásrendje hivatott biztosítani, melynek keretében megjelent az értékelési szempontok között az illeszkedés a megyei területfejlesztési programokhoz és a kapcsolódó indikátorokhoz (hozzájárulás a belső területi kiegyenlítődéshez, a gazdasági növekedéshez és a munkahelyteremtéshez) (BMÖ 2020). Bár az ITP mátrix formájában bemutatta a területi célok és a TOP prioritások közötti kap-

csolatokat, a források a területi célok (járások vagy azok csoportja) szintjén nem voltak lehatárolva. A projektkiválasztás során a megyei önkormányzat és az irányító hatóság együtt hozott döntést, azonban – a megkérdezett interjúalanyok véleménye szerint – a minimumpontot elért projektek esetében a megye gyakorlatilag szabad kezet kapott a projektek kiválasztásában.

Miközben az integrált területi program kidolgozásában a megye szerepe meghatározó volt, a program monitoringjában már nem volt közvetlen funkciója. A projektek végrehajtását a Magyar Államkincstár területi szervei végezték: ezek rendelkeztek a megfelelő pénzügyi és indikátor-adatokkal (HBH 2018). A megyei önkormányzatnak ugyanakkor komoly – bár önként vállalt – feladata akadt a projektek lebonyolításában: projektmenedzsment-szolgáltatást nyújtott azon, jellemzően kisebb méretű önkormányzatok számára, melyek nem rendelkeztek saját kapacitással, vagy a jogszabály által előírt nonprofit szervezettel.

A 2014–2020 közötti időszak dokumentumairól összefoglaló értékelés egyelőre nem készült, kivéve a megyei integrált területi programok végrehajtására vonatkozó vizsgálatot. A jelentés kiemeli, hogy a megyei ITP-k területi célokat is tartalmaznak, azonban azok jellemzően nem konkrét földrajzi térséghez kötődnek, hanem egy térségtípus felzárkóztatását irányozzák elő. Baranya megyében – hasonlóan a többi ITP-hez – a források zöme valamennyi megyén belül jogosult szereplő számára elérhető volt. Minimális volt a földrajzilag lehatároltan allokkált, illetve a megye saját szervezetén keresztül felhasznált forrás is (HBH 2018).

Az empirikus kutatás módszertana és kérdései

Az Európai Unió költségvetéséből származó források Baranya megyei felhasználásának területi vizsgálatához a Miniszterelnökség által mindkét vizsgált időszakra rendelkezésre bocsátott településsoros forráskifizetési adatbázist használtam, melyből a vizsgált megye településeit leszűrtem. A kvantitatív elemzésben Pécs adatait külön vizsgáltam, a később bemutatott járási adatokból levontam. Az adatbázisban megadott értékek forintban értendők, a jóváhagyott és kifizetett uniós támogatásokat jelentik. A teljes projektméret a támogatási intenzitás függvényében változik: míg egyes önkormányzatoknak szóló programok esetében előfordul 100%-os társfinanszírozás, a vállalkozásfejlesztési programok társfinanszírozása jellemzően nem haladja meg az 50%-ot, és különböző szempontok alapján differenciálódhat.

Az adatok elemzését három dimenzióban végeztem el:

- Járások forrásfelhasználása: a területi vizsgálatához a 2012-ben bevezetett, 2013-tól hatályos járási felosztást alkalmaztam. A járások területe Baranyában nem tér el jelentősen a 2012-ig működött kistérségi rendszertől, alkalmas a források térségi megoszlásának bemutatására.

- Területi célok alapján meghatározott térségtípusok forrásfelhasználása: a 2014. évi megyei területfejlesztési koncepcióban meghatározott területi célok alapján három kategóriába (hátrányos helyzetű Hegyháti, Sellyei, Szentlőrinci és Szigetvári járások, szerkezetváltó Komlói és Pécsi járások, helyi adottságokra épülő gazdaságfejlesztést megvalósító Bólyi, Mohácsi, Pécsváradi és Siklói járások) csoportosítottam a járásokat.
- Településtípusok szerinti forrásfelhasználás: a centrumok forráskoncentrááló szerepének szemléltetésére alkalmas a településtípusok szerinti megoszlás vizsgálata, melyhez négy kategóriát (járásszékhely, egyéb város, község ezer fő felett, egyéb község) alkalmaztam.

A vizsgált területi szintek támogatottságát a Baranyára kalkulált egy főre jutó átlagos támogatástól való eltérés mértékével jellemeztem. Lakosságszám vonatkozásában a Központi Statisztikai Hivatal által 2019. január 1-jére közzétett adatokat használtam.

$$T = \frac{\text{terület egy főre jutó támogatása} - \text{megyei átlagos egy főre jutó támogatás}}{\text{megyei átlagos egy főre jutó támogatás}}$$

A településtípusok szerinti vizsgálat keretében az egyes kategóriákra megoszlási viszonyszámokat képeztem, majd az alábbi súlyozással centrum-periféria mutatót hoztam létre:

- járásszékhely súlya: 1;
- egyéb város súlya: 0,5;
- község ezer fő felett: -0,5;
- egyéb község: -1.

A településkategóriák funkcionális megközelítésűek, kiemelik a járásközpontok szerepét az egyéb városokkal szemben. A községek esetében ugyan a funkcionális megközelítés a nagyközség-község kategóriák elkülönítését kívánta volna, tekintettel a nagyközségek (Beremend, Szászvár, Vajszló) alacsony, valós mikrotérségi központokat nem lefedő számára és a térségközponti szerep gyakori részlegességére, nehézkes meghatározására, a két község-kategória elkülönítése végül lakosságszám alapján történt. A határvonalként alkalmazott ezer fő részben önkényes: az ezer főt meghaladó lakosságú községek száma Baranyában összesen 26, az ezer alatti (egyéb) községek száma 261. Alternatív megoldásként felmerült a Központi Statisztikai Hivatal által alkalmazott 500 fős kistelepülések, illetve a körjegyzőségi központok mentén történő lehatárolás. Így – az összes település számát alapul véve – elvileg kiegyenlítettebb lenne a kép, azonban – mivel a legkisebb települések jelentős részére sem egyik, sem másik időszakban nem jutott forrás – az alsó kategória mérete mind darabszám, mind forrás szempontjából aránytalanul kicsi lenne, a két községi kategória között pedig nem lenne markáns funkcionális eltérés. Az ezer fős limit alkalmazása mind darabszám, mind forrásmegoszlás szempontjából „szimmetrikusabb”, hasonló a két városi kategória közötti megoszláshoz. A meghatározott centrum-periféria mutató a [-1; +1] tartományban szóródik, azaz +1, amennyiben a vizsgált területen a teljes

forrást a járasszékhely(ek)en költötték el, illetve –1, amennyiben kizárólag ezer főt nem meghaladó népességű kistélepléseken.

Az empirikus kutatás fő kérdései a következők: Kimutathatók-e eltérések a támogatási programok területi preferenciáiban a két programozási időszakban? Mely járárok, térségtípusok, azon belül mely központok tekinthetők centrumoknak a kohéziós politika szempontjából? Ezen centrumok esetében beszélhetünk-e elmozdulásról a két időszakban?

A 2007–2013 közötti időszak programjai

A 2007–2013 közötti programozási időszak operatív programjait, azok közül is a Baranya szempontjából releváns anyagokat mutatja az 1. táblázat. Az EU csatlakozást követő első teljes hétéves időszakban összesen 305,6 milliárd forintnyi támogatást fizettek ki Baranya megyében, melynek több mint 58%-át a megyeszékhelyen költötték el. Több program forrásainak pécsi koncentrációját a kedvezményezett intézmények (közlekedési vállalatok, közútkezelő – KÖZOP, uniós forrásokat kezelő intézmények – VOP) megyeszékhelyen történő működése magyarázza. A Dél-Dunántúli és a Gazdaságfejlesztési Operatív Program, valamint a

1. táblázat: A Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK) 2007–2013 programjai keretében megvalósított kifizetések megoszlása Baranyában
Payments executed in Baranya county under programmes of the
National Strategic Reference Framework (NSRF) 2007–2013

Operatív program	Forrás	Összes kifizetés Baranyában (millió Ft)	Pécs részesedése (%)	Megye többi településének részesedése (%)	Centrum- periféria mutató
Dél-dunántúli (DDOP)	ERFA	117 124	43,65	56,350	0,032
Gazdaságfejlesztés (GOP)	ERFA	35 003	56,21	43,790	0,521
Államreform (ÁROP)	ESZA	1 078	44,91	55,090	0,488
Környezet és energia (KEOP)	KA, ERFA	56 182	61,73	38,270	0,011
Közlekedés (KÖZOP)	KA, ERFA	6 803	96,97	3,030	0,949
Társadalmi megújulás (TÁMOP)	ESZA	46 150	69,44	30,560	0,243
Társadalmi infrastruktúra (TIOP)	ERFA	42 873	78,12	21,880	0,803
Végrehajtás (VOP)	KA	444	100,00	0,000	–
Összesen		305 658	58,41	41,590	0,171

Forrás: Miniszterelnökség adatai és Kormány (2007b) alapján saját szerkesztés

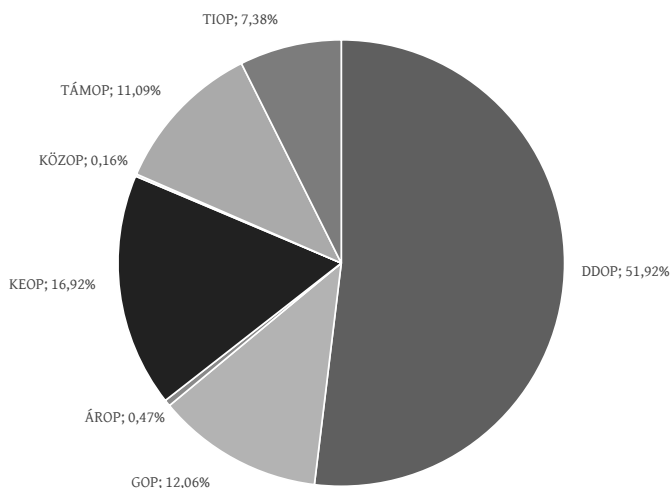
nagyszámú vidéki közszolgáltató hely fejlesztését is ellátó Államreform Operatív Program forrásallokációja koncentrált ugyanakkor a legkevésbé Pécsen. A nagyvároson kívül elköltött források településtípusok szerinti megoszlása alapján számolt centrum-periféria mutató a Pécsen kívül minimális kifizetéseket realizáló KÖZOP és TIOP esetében volt a legmagasabb. A kisebb településeket leginkább elérő programok a DDOP és a KEOP, a kis- és közepes vállalkozásokat közvetlenül támogató GOP, illetve az ESZA által finanszírozott TÁMOP voltak.

A felhasznált források operatív programok közötti megoszlása összhangban van a centrum-periféria mutatóval: a DDOP és a KEOP biztosította a legtöbb forrást és érte el leginkább a kistelepüléseket. Ez részben igaz a kis- és közepes vállalkozásokat közvetlenül támogató GOP-ra, illetve az ESZA által finanszírozott TÁMOP-ra is (3. ábra).

Az egyes járásek forrásfelhasználási képességét – külön kiemelve a területfejlesztési (DDOP), a gazdaságfejlesztési (GOP) és az összes ÚMFT-forrást – vizsgálva megállapítható, hogy a 2007–2013 közötti időszakban lakosságárányosan a Sellyei járás részesült a legtöbb támogatásban, melyet a Siklósi járás követett. Utóbbi a területfejlesztési célú DDOP-források legnagyobb kedvezményezettje volt. A legkevésbé kedvezményezett járás a Szigetvári volt. A gazdaságfejlesztési források (GOP) felhasználásában a Bólyi, a Sellyei és a Szigetvári járás emelkedett ki (4. ábra).

Az egyes járásek centrum-periféria mutatóinak legmagasabb értékeit a GOP pályázatai kapcsán mérhetjük: különösen a Komlói, a Sellyei, a Mohácsi és a Szigetvári járásról jelenthető ki, hogy a vállalkozásfejlesztési források jellemzően a

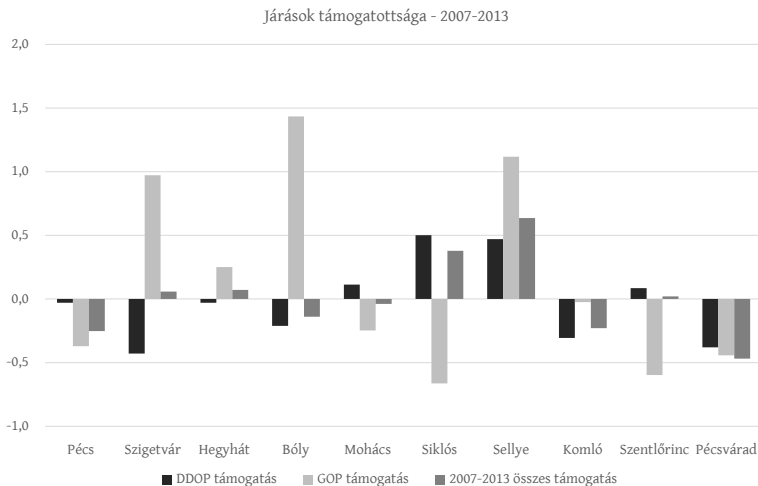
3. ábra: A Pécsen kívüli kifizetések megoszlása operatív programonként (2007–2013)
Distribution of payments by operational programmes, outside Pécs (2007–2013)



Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján saját szerkesztés

4. ábra: A területfejlesztési, a gazdaságfejlesztési, valamint az összes NSRF operatív program forrásainak felhasználása járásonként – a Baranya megyei átlagtól való eltérés alapján (2007-2013)

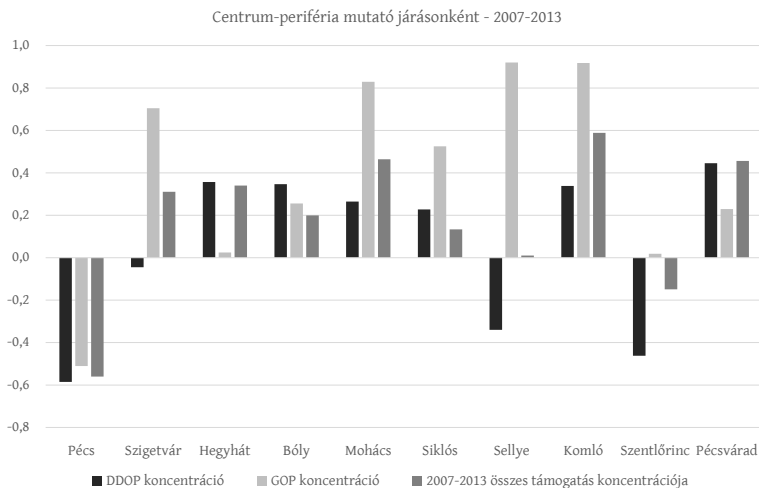
Absorption of regional development, economic development and all NSRF funding by districts – deviation from county average in Baranya (2007-2013)



Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján saját szerkesztés

5. ábra: A területfejlesztési, gazdaságfejlesztési, valamint az összes NSRF operatív program centrum-periféria mutatója járásonként (2007-2013)

Core-periphery coefficient of regional development, economic development and all NSRF funding by districts (2007-2013)



Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján saját szerkesztés

centrumtelepüléseken koncentráálódtak. A DDOP forrásait illetően a Sellyei és a Szentlőrinci járásban – és kismértékben a Szigetváriban is – alacsony mutatókkal találkozunk (5. ábra). Ezekben a járásokban a kistelepülésekre is jelentős volumenű források jutottak.

A 2014–2020 közötti időszak programjai

Az egyes programok Baranyában megvalósított kifizetéseit tartalmazza a 2. táblázat.¹ Az adatbázis lezárásáig (2021. november) a vizsgált programok keretében összesen 257,6 milliárd forint uniós támogatás kifizetésére került sor a megyében, melynek csupán 46%-át költötték el Pécsen. Ez jelentős elmozdulás a megelőző időszakhoz képest. A vállalkozások fejlesztését támogató, GOP utódjának tekinthető GINOP hasonló megoszlást mutat Pécs és a vidéki települések között. Szembetűnő a humán fejlesztéseket támogató EFOP mérsékelt pécsi részesedése (48,7%) a 70% körüli pécsi koncentrációt mutató korábbi TÁMOP-TIOP kettőshöz képest. Az energetikai beruházásokat támogató KEHOP szintén erős vidéki dominanciát mutat.

2. táblázat: A Partnerségi Megállapodás (2014-2020) programjai keretében megvalósított kifizetések megoszlása Baranyában

Payments executed in Baranya county under programmes of the Partnership Agreement (2014-2020)

Operatív program	Forrás	Összes kifizetés Baranyában (millió Ft)	Pécs részesedése (%)	Megye többi településének részesedése (%)	Centrum- periféria mutató
Terület- és Település- fejlesztési (TOP)	ERFA, ESZA	74 454	44,25	55,58	0,379
Gazdaságfejlesztési és Innováció (GINOP)	ERFA, ESZA	77 869	57,36	42,64	0,187
Emberi Erőforrás Fejlesztési (EFOP)	ERFA, ESZA	55 742	48,70	51,30	0,188
Integrált Közlekedés- fejlesztési (IKOP)	KA, ERFA	8 644	19,67	80,33	1,000
Környezeti és Energia- hatékonysági (KEHOP)	KA, ERFA	40 511	33,24	66,76	-0,217
Közigazgatás- és Közzolgáltatás- fejlesztés (KÖFOP)	ESZA, KA	391	2,30	99,70	-0,359
Összesen		257 612	46,41	53,39	0,205

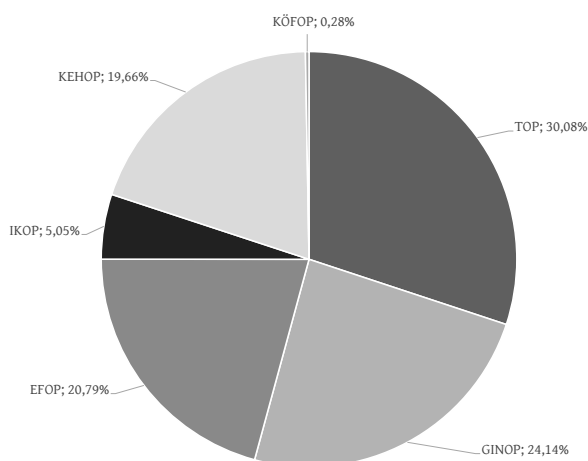
Forrás: Miniszterelnökség adatai és Miniszterelnökség (2014) alapján saját szerkesztés

A baranyai adatok alapján elmondható, hogy a 2014-2020 közötti fejlesztéspolitika a Pécsen kívüli területeket preferálta. A Pécsen kívüli költségek településkategóriák szerinti koncentrációját mérő centrum-periféria mutató ugyanakkor minimálisan nőtt a korábbi időszakhoz képest, azaz Pécsen kívül a központi funkciójú települések szerepe nőtt. Különösen szembeötlő a TOP esetében a koncentráció növekedése: míg a megelőző időszakban a DDOP az egyik legkevésbé koncentráló program volt, a TOP centrum-periféria mutatója meghaladta a 2014-2020 közötti időszak teljes forrásfelhasználásra vonatkozó adatának értékét.

A Pécsen kívüli költségek programonkénti megoszlását vizsgálva megállapítható, hogy jelentősen csökkent a regionálisan allokált területfejlesztési program (TOP/DDOP) súlya a forrásokon belül. Duplájára nőtt ugyanakkor a GINOP jelentősége a GOP-hoz képest, és hasonló tendenciát láthatunk TÁMOP – EFOP viszonylatban, bár ebben az esetben az EFOP tartalmazza a korábbi TIOP-nak megfelelő infrastrukturális beruházásokat is. A környezetvédelmi és energetikai beruházásokat támogató programok (KEOP/KEHOP) esetében nem látunk jelentős eltérést (6. ábra).

A források megoszlása alapján a Bólyi, a Mohácsi és a Sellyei járás volt a legnagyobb arányban kedvezményezett. A területfejlesztési (TOP) forrásokból egyértelműen Mohács térsége részesült a legnagyobb mértékben, rajta kívül kizárólag a Komlói járás esetében haladta meg a megyei átlagot az egy főre jutó támogatás. A vállalkozásoknak juttatott GINOP-források esetében a Komlói járás teljesítménye kiemelkedő. A Sellyei és Szentlőrinci járás vállalkozói használták fel a legkevesebb támogatást, viszont – ellentétben a megelőző időszak kiemelkedő adataival – szembetűnő a Mohácsi járás gyenge szereplése is (7. ábra).

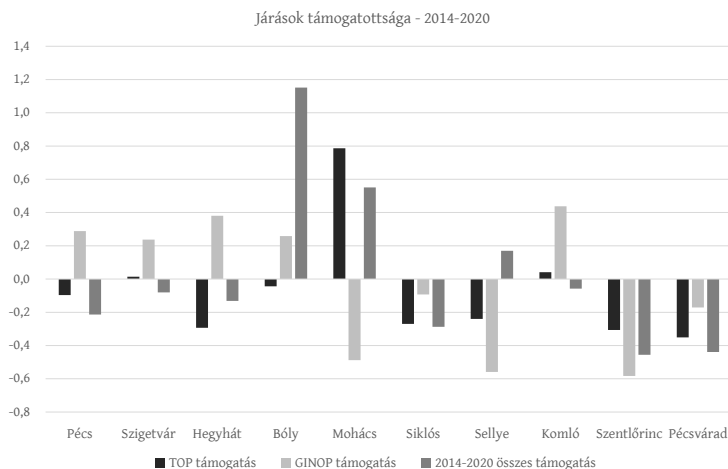
6. ábra: Pécsen kívüli kifizetések megoszlása operatív programonként (2014-2020)
Distribution of payments by operational programmes outside Pécs (2014-2020)



Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján saját szerkesztés

7. ábra: A területfejlesztési, gazdaságfejlesztési, valamint az összes, Partnerségi Megállapodás keretében megvalósult operatív program forrásainak felhasználása járásonként – a Baranyi megyei átlagtól való eltérés alapján (2014-2020)

Absorption of regional development, economic development and all funding under the Partnership Agreement by districts – deviation from county average in Baranya (2014-2020)

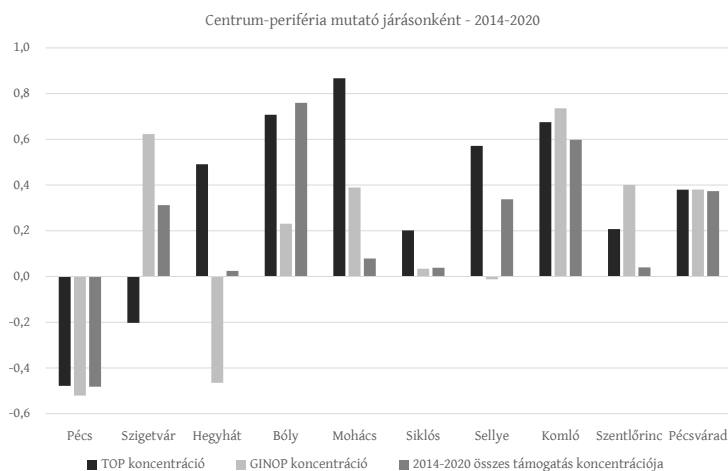


Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján saját szerkesztés

A források területi koncentrációja az egyes járárok esetében nem tér el jelentősen az előző időszakhoz képest: a három adatsor vizsgálata meglehetősen nagy átfedést mutat (8. ábra). Kiemelendő a Szigetvári járás viszonylag alacsony

8. ábra: A területfejlesztési, gazdaságfejlesztési, valamint az összes, Partnerségi Megállapodás keretében megvalósult operatív program centrum-periféria mutatója járásonként (2014-2020)

Core-periphery coefficient of regional development, economic development and all funding under the Partnership Agreement by districts (2014-2020)



Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján saját szerkesztés

centrum-periféria mutatója a TOP kifizetéseknel: ez még csökkent is a korábbi DDOP-hoz képest, és kifejezetten magas GINOP-forráskoncentrációval párosul. Eszerint Szigetvár város pozíciója a területfejlesztési források felhasználása terén gyengült, míg vállalkozásfejlesztés tekintetében továbbra is erős maradt a megyében. A Hegyháti járás vállalkozásfejlesztési források terén mutatkozó viszonylag jó szereplése viszont dekoncentrált, azaz nem (csak) a centrumtelepüléseken megvalósított fejlesztésekkel párosult.

A két terület- és településfejlesztési program összehasonlító vizsgálata

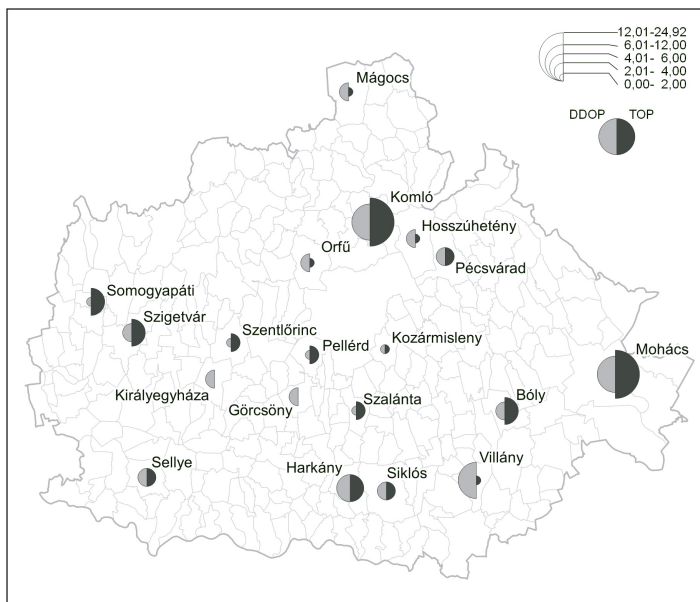
A DDOP teljes kifizetett forrástömege Baranya megye településein – Pécs adatait nem számítva – összesen 66,002 milliárd forintot tett ki, míg a következő időszakban, 2021 novemberéig (az adatbázis lezárásáig) – szintén az önálló pécsi prioritás adatai nélkül – 41,378 milliárd forint kifizetésére került sor a TOP keretében. A DDOP forrásaiból – Pécsen kívül – 113 település részesedett, míg a TOP esetében nagyobb koncentrációról beszélhetünk: mindössze 85 település jelent meg a kedvezményezettek között. A megyei önkormányzat információi alapján új kedvezményezettek belépése 2022-ben nem várható. Az abszolút értékben legjelentősebb forrásokat megszerző településeket mutatja a 9. ábra.

Mohács mindkét időszakban a legnagyobb arányban részesedett a forrásokból, melyet összességében Komló követ. Villány szerepe a 2007-2013 közötti időszakban volt jelentős, de részesedése a TOP forrásaiból viszonylag alacsony. Kiemelendő pár község (Királyegyháza, Görcsöny) a legmagasabb arányban támogatott települések körében a 2007-2013 közötti időszakban, illetve hasonló kivétel Somogyapáti a TOP esetében. Előbbi kettő egyáltalán nem részesült TOP forrásból, míg Somogyapáti – méretéhez képest – elég jól szerepelt a DDOP-ban is. Mindkét programban valamennyi járásszékhely és egyéb város kedvezményezett volt, de feltűnő Kozármisleny gyenge szereplése. Az ezer fő feletti községek közül 17 jutott forráshoz mindkét programból, míg 5 település csak a DDOP, 3 pedig csak a TOP keretéből részesült. Egy ezer fő feletti község (Alsószentmárton) egyik programból sem kapott támogatást.

A 3. táblázat a források településkategóriák szerinti megoszlását, illetve a centrum-periféria mutató értékeit ábrázolja a két program esetében. Ezek alapján megállapítható, hogy a DDOP forráselosztása jóval kevésbé volt koncentrált, mint a 2014-2020 közötti időszak programjéé: utóbbi esetében egyértelműen a járásszékhelyek szerepe nőtt meg az összes többi településkategória rovására.

Ha az egyes járasok pozícióját a lakosságarányosan felhasznált források, illetve az adott járásra jellemző centrum-periféria mutató tükrében vizsgáljuk, akkor elmondható, hogy az alacsony egy főre jutó forrásfelhasználással jellemezhető járasok (Pécsváradi, Komló, Bólyi) viszonylag koncentráltan használták fel a forrásokat, csupán a Szigetvári járás kivétel. A legnagyobb forrásfelhasználók

9. ábra: Legjelentősebb DDOP- és TOP-forrásfelhasználó települések Baranyában, a teljes megyei forrás százalékában
 Most significant South Transdanubia Operational Programme (DDOP) and Territorial and Settlement Development Operational Programme (TOP) absorptions by settlement in Baranya, as percentage of total funding in Baranya



Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján saját szerkesztés

esetében viszont jól elkülöníthető a koncentrált mintát követő Mohácsi és Siklói, illetve az erősen dekoncentrált Sellyei és Szentlőrinci járás. Az egy főre jutó források növekedésével általában csökken a koncentráció mértéke (10. ábra). Ez – Baranya megye aprófalvas jellegére tekintettel – kedvező fejlemény: a nagyobb arányban támogatott járásokban a források területileg jobban megoszlottak, míg a kevésbé támogatott térségekben inkább érvényesült a koncentráció elve.

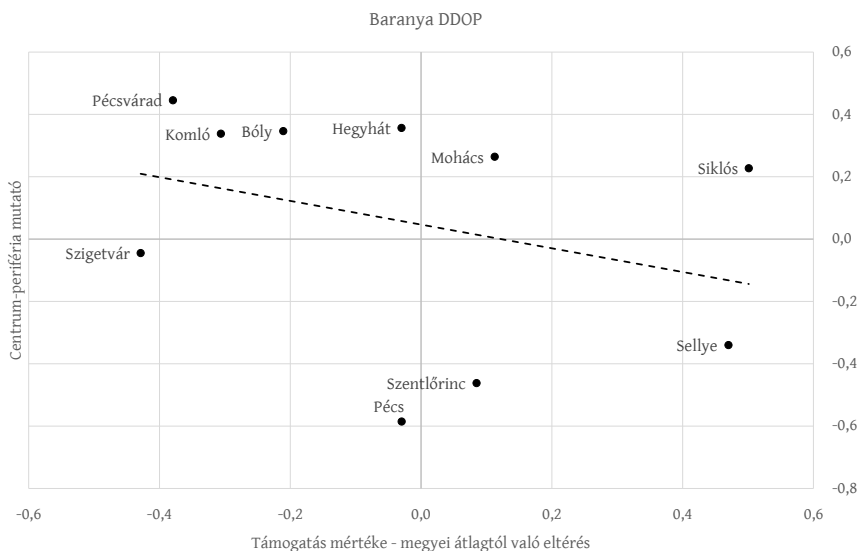
3. táblázat: Az egyes településtípusok részesedése a két program forrásaiból
 Absorption of funding from the two programmes by settlement types

Településkategória	Megoszlás (%)	
	DDOP	TOP
Járászhely	34,400	58,070
Egyéb város	17,260	9,730
Község ezer fő felett	16,940	14,350
Egyéb község	31,400	17,850
Centrum-periféria mutató	0,032	0,379

Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján saját szerkesztés

10. ábra: Baranya járásainak pozíciója a népességarányos DDOP-forrásfelhasználás és a centrum-periféria mutató függvényében

Position of districts of Baranya county in terms of absorption of South Transdanubia Operational Programme (DDOP) funding per capita and core-periphery coefficient

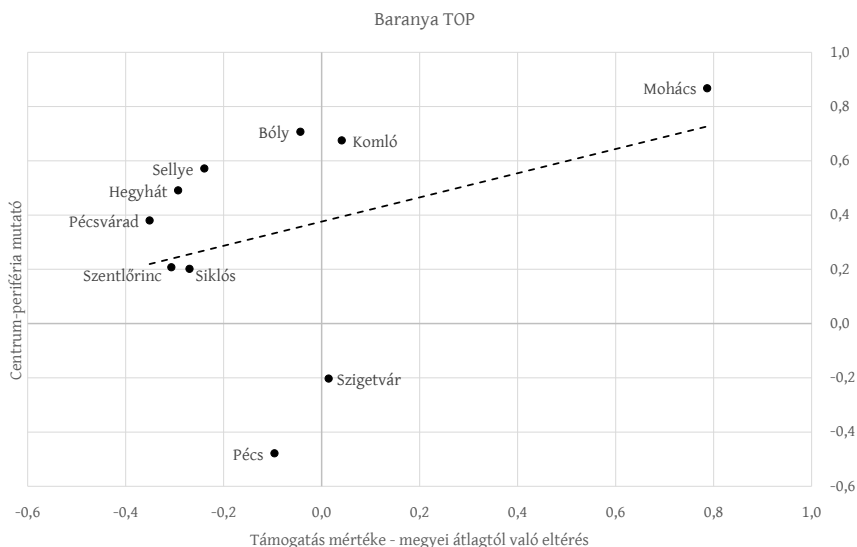


Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján saját szerkesztés

Ha 2014–2020 között a TOP felhasznált forrásait a Baranya megyei integrált területi program tükrében vizsgáljuk, meglepő változásokat tapasztalhatunk: a járások közötti különbségek növekedtek. A járások zöme egy főre vetítve átlag alatt jutott forrásokhoz, a Bólyi, a Komlói és a Szigetvári járás átlag közeli forrásfelhasználást mutat, míg a Mohácsi járás esetében igen komoly kiugrást látunk. A korábbi, viszonylag dekoncentrált kép már csak a Pécsi és a Szigetvári járásra jellemző. A forrásokból történő részesedés növekedése a koncentráció növekedésével is járt (11. ábra), ami a területi kiegyenlítés szempontjából negatív fejlemény: a koncentráció nemcsak a kevésbé támogatott járásokra jellemző, de fokozottabban érvényesül a nagyobb arányban támogatott járásokban is. A 2020-ban zárult időszak legnagyobb nyertese Mohács városa, valamint szintén erős járásközponti pozíciót tud felmutatni Komló és Bóly.

A két periódust összehasonlítva, a Mohácsi járás kiugrása mellett kiemelendő egyrészt a nagy népességű, urbanizált Siklósi járás relatív pozícióvesztése, a Komlói és a Bólyi járás nagyjából állandó erős pozíciója, illetve a legfejletlenebb járások (Sellyei, Szentlőrinci, Szigetvári) pozíciójának gyengülése. Utóbbi hármasból a legérdekesebb Szigetvár esete, mely – a sajátos helyzetű Pécsi járás mellett – a leginkább dekoncentrált forráseloszlást mutatja: ebből Szigetvár járásközpont viszonylag gyenge járáson belüli pozíciójára következtethetünk.

11. ábra: Baranya járásainak pozíciója a népességarányos TOP-forrásfelhasználás és a centrum-periféria mutató függvényében
Position of districts of Baranya county in terms of absorption of Territorial and Settlement Development Operational Programme (TOP) funding per capita and core-periphery coefficient

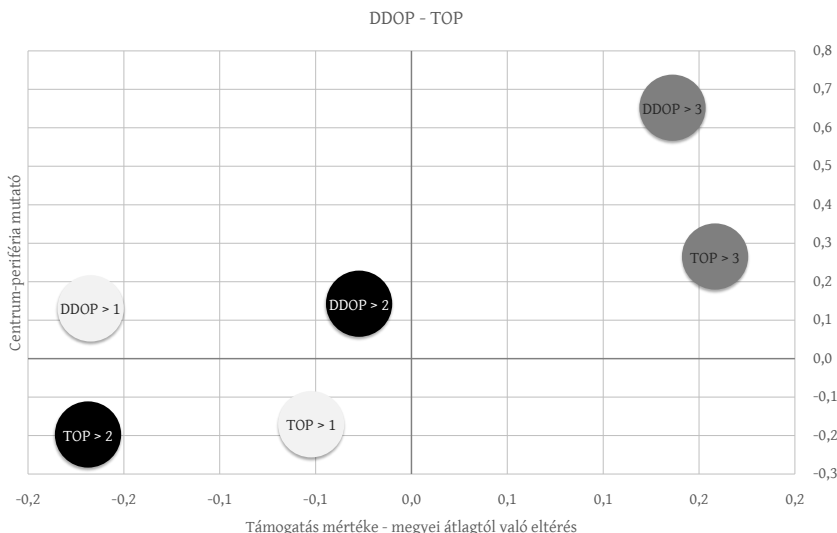


Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján saját szerkesztés

A 2014-2020 közötti megyei koncepcióban meghatározott területi célok szerinti lehatárolás (hátrányos helyzetű, szerkezetváltó, helyi adottságokra épülő gazdaságfejlesztést megvalósító térségek) alapján vizsgálva az egy főre jutó támogatás átlagtól való eltéréseit, illetve a centrum-periféria mutatót, elmondható, hogy mindkét program esetében a hátrányos helyzetű (1), illetve a szerkezetátalakító (2) térségek kaptak viszonylag kevesebb támogatást. A változás a hátrányos helyzetű térségek szemszögéből kedvezőtlen volt, továbbá a DDOP-ra jellemző viszonylag dekoncentrált forráselosztás 2014-2020 időszakában koncentráltabbá vált. Mindkét program esetében a helyi adottságokra épülő gazdaságfejlesztést megvalósító (3) térségek jutottak a legnagyobb támogatásokhoz (összességében hasonló arányban a két program esetében), viszont a TOP esetében jelentősen nőtt a források koncentrációja (12. ábra).

A koncentráció növekedésének okait jelen tanulmánynak nem célja feltárni, azonban feltételezhető, hogy rendszerszintű (a prioritások és a pályázati feltételek inkább a nagyobb településeknek kedveztek), valamint régióspecifikus okok (kistelepülések kapacitás- és szakemberhiánya) egyaránt szerepet játszottak. A DDOP és a TOP prioritásai tematikusan meglehetősen hasonlóak voltak. A DDOP esetében a prioritások megfogalmazása több esetben utalt a városok, illetve térségközpontok támogatásának szükségességére, míg a TOP szinte valamennyi prioritás esetében a kevésbé fejlett, periférikus térségek preferálását hangsúlyozta.

12. ábra: Az egyes térségkategóriák pozíciója a támogatás mértéke és centrum-periféria mutató függvényében a DDOP és a TOP esetében
 Position of the different area categories, in terms of s absorption of funding and core-periphery coefficient, in case of the South Transdanubia Operational Programme (DDOP) and the Territorial and Settlement Development Operational Programme (TOP)



Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján saját szerkesztés

Utóbbi ellentmondásban van a koncentráció tapasztalt növekedésével, amit egy tematikus bontásban végzett empirikus vizsgálat és interjúk segítségével lehetne megfelelően feltárni.

Miközben a területfejlesztést szolgáló programok esetében a térbeli koncentráció növekedését látjuk, az összes kohéziós forrás felhasználásával kapcsolatban országos adatokon végzett eddigi kutatások (Finta 2022) azt mutatják, hogy 2014-2020 között minimálisan kevesebb forrás jutott a fejlettebb, nem kedvezményezett járásoknak, míg az elmaradottabb (kedvezményezett és komplex programmal fejlesztendő) járások támogatása valamennyivel nőtt. Szintén visszaesett a 10 ezer fő feletti városok támogatása, míg minimálisan nőtt az 500 és 5 000 fő közötti településekre jutó támogatás. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy az egyik időszakban sem támogatott (zömében kis-) települések többsége a Dunántúlon, azon belül Baranyában található (Finta 2022). Ez ráirányítja a figyelmet a témában végzendő további, az egyes programok részleteire is kiterjedő országos léptékű kutatások szükségességére.

Összefoglalás

A két vizsgált programozási időszak kapcsán elmondható, hogy a 2014-2020 közötti időszak adatbázisának lezárásáig valamivel kevesebb forrás érkezett Bara-

nya megyébe, mint a megelőző időszakban. Míg a 2007-2013 közötti időszakban a DDOP forrásai játszották a legfontosabb szerepet, a 2020-ban zárult periódusban a GINOP megyében elköltött forrásai már meghaladták a TOP keretében eszközölt kifizetéseket. Pécs szerepe az első időszakban összességében jelentősebb volt, míg a második időszakban 50% alá esett. A megyeszékhely szerepe azonban mindkét időszakban speciális volt: az első időszakban a DDOP keretei között az EKF címén önálló prioritással rendelkezett, míg 2014-2020-ban önálló ITP készült Pécsre.

Az első időszakban a megye Pécsen kívüli térségeiben mind a járások között, mind a járásokon belül (az egyes településkategóriák mentén) viszonylag kiegyenlített volt a források elosztása. Ezt csupán a Bólyi, a Sellyei és a Szigetvári járás kiemelkedő vállalkozásfejlesztési forrásfelhasználása „színezte”. A 2014-2020 közötti időszakban mind a járások között (Bólyi, Mohácsi járás kimagasló támogatottsága), mind az egyes járásokon belül (Bóly, Mohács, Komló kiemelkedő koncentráló szerepe) általában jellemző a koncentráció növekedése. Ez alól csak a Szigetvári járás alacsony TOP- és magas GINOP-koncentrációja kivétel, ami Szigetvár viszonylag kicsi politikai súlyát, viszont erős térségi gazdasági központ szerepét mutatja.

A területi célok mentén vizsgálódva kijelenthető, hogy a DDOP és a TOP forrásai is a helyi adottságokra épülő gazdaságfejlesztést megvalósító járásokba jutottak a legnagyobb arányban, ahol is elsősorban a centrumtelepüléseket gazdagították. A hátrányos helyzetű és szerkezetátalakító térségek ugyanakkor kevesebb forrásban részesültek. Komló kiugrása a TOP esetében a szerkezetátalakító térségekbe juttatott források arányát növelte, miközben valamennyi kategóriában nőtt a koncentráció. Mindez Baranya szempontjából – az elmaradott és aprófalvas térségekre tekintettel – negatív tendenciaként értékelhető: a megyén belül jelenleg is meglévő kelet-nyugati irányú fejlettségi lejtőt erősíti, a centrumtelepülések forráselszívó hatását növeli. Az adatok alapján a járások profilját az alábbiak szerint rajzolhatjuk meg:

- Pécsi járás: a megyei jogú város koncentráló szerepe jelentősen visszaesett a 2014-2020 közötti időszakban. Pécs nélkül a járás 2007-2013-ban viszonylag kevés forráshoz jutott, ez 2014-2020-ban jelentősen nőtt. A térség centrum-periféria mutatója mindkét időszakban alacsony volt: Pécs nélkül a járás erősen policentrikus.
- Szigetvári járás: mindkét időszakra alacsony területfejlesztési és viszonylag magas vállalkozásfejlesztési forrásfelhasználás jellemző. A területfejlesztési források nagy arányban kerültek a kistépülésekhez, így Szigetvár pozíciója viszonylag gyenge, miközben a vállalkozásfejlesztési források erősen koncentráálódtak a járásközpontban.
- Hegyháti járás: mindkét időszakban alacsony forrásfelhasználás jellemző, bár 2014-2020 között több vállalkozásfejlesztési forrás jutott a térségbe. Ezt több településen szétszórva költötték el, amiből Sásd gyenge gazdasági központ szerepére következtethetünk.

- Bólyi járás: kimagasló vállalkozásfejlesztési forrásfelhasználás volt jellemző 2007-2013 között, melyhez 2014-2020 között felzárkóztak az egyéb források is. Bóly város forráskoncentráló szerepe 2014-2020 időszakában kiemelkedő.
- Mohácsi járás: 2013-ig alacsony forrásfelhasználás, de a vállalkozásfejlesztési források erős koncentrációja volt jellemző. A 2014-2020 közötti időszakban a legjelentősebb TOP-forrásokat lekötő járás lett (mely szinte teljesen a járásközpontba koncentrálódott), ugyanakkor a vállalkozásfejlesztési források mennyisége visszaesett.
- Siklói járás: az első időszakban a DDOP kiemelt kedvezményezettje volt, ami a vállalkozásfejlesztési források gyenge felhasználásával párosult. A 2014-2020 közötti időszakban a járás részesedése valamennyi program vonatkozásában jelentősen visszaesett, a TOP-forrásokat viszont a nagyobb településeken költötték el.
- Sellyei járás: az első időszak egyik legnagyobb kedvezményezettje volt. A DDOP-források a kistelepüléseket is elérték, míg a GINOP-források a nagyobb településeken koncentrálódtak. A 2014-2020 közötti időszakban a járás forrásszerzése visszaesett, miközben a területfejlesztési források a nagyobb településeket részesítették előnyben.
- Komlói járás: a térséget átlag alatti forrásfelhasználás jellemezte 2013-ig, bár Komló erős vállalkozásfejlesztési központként jelent meg. 2014-től a járás a GINOP-források kiemelkedő felhasználója lett, Komló központi szerepe pedig minden program esetében megerősödött.
- Szentlőrinci járás: kifejezetten alacsony forrásfelhasználás jellemezte a térséget mindkét időszakban, helyzete 2014 után tovább romlott. Szentlőrinc gyenge központ, a járás területfejlesztési szempontból policentrikus.
- Pécsvárad járás: mindkét időszakban stabilan alacsony egy főre jutó forrásfelhasználás jellemezte, átlagos koncentrációval, ami a járáson belüli központok stabil szerepére utal.

A két időszak közötti fő különbség, hogy 2014 után – miközben Pécs támogatása visszaszorult – a megyeszékhelyen kívül a fejletlen térségek támogatása is csökkent, a források zöme a fejlettebb szerkezetváltó, illetve helyi adottságokra épülő gazdaságfejlesztést megvalósító térségekbe jutott, és ott is a centrumtelepüléseken került felhasználásra. Országosan igaz a megállapítás, miszerint a kistelepülések nagy része sem 2007-2013, sem 2014-2020 között nem részesült támogatásban (Finta 2022). Amennyiben ez a tendencia fennmarad, úgy az az elmaradott vidéki térségekben – így Baranyában is – az uniós fejlesztéspolitika látványosságának visszaeséséhez vezet. Ezekben a térségekben nagyobb szerep hárul a nemzeti területfejlesztési eszközökre (pl. Magyar Falu Program), melyek kevésbé szolgálnak számszerűsíthető fejlesztési célokat, és az Európai Unió támogatási programjaihoz képest eltérő kiválasztási és érdekérvényesítési mechanizmusokon keresztül jutnak el a kedvezményezettekhez. Mindez gazdasági és társadalmi

értelemben a vidéki térségek kettészakadását vonhatja maga után. A folyamat értelmezhető a vidéki térségek kohéziós szempontból történő „elengedéseként”, illetve – optimista megközelítésben – a fejlett- és centrumtérségekből kisugárzó *spill-over* hatásokra történő nagyobb arányú hagyatkozásaként is.

Jegyzet

- 1 A táblázat nem tartalmazza a Közép-Magyarországi Régiót célzó Versenyképes Közép-Magyarország OP (VEKOP) adatait, bár – adminisztratív okokból – a Miniszterelnökség adatbázisa alapján 99 millió forint VEKOP-támogatás Baranyában is kifizetésre került.

Köszönetnyilvánítás

A tanulmány az 132294. számú „Kormányzati kihívások periférikus térségekben” című projekt keretében, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a K-19 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

Irodalom

- Bachtler J., Gorzelak G. (2007): Reforming EU Cohesion Policy. *Policy Studies*, 4., 309–326. <https://doi.org/10.1080/01442870701640682>
- Balogh P. (2015): Kontraproduktivitás a fejlesztéspolitikában? Az EU-források felhasználásának gazdaság-szociológiai elemzése. Szegedi Tudományegyetem – Belvedere Meridionale, Szeged http://real.mtak.hu/79810/1/kiado_honlapjarol__Balogh_Peter_2015_Kontraproduktivitas_a_fejlesztes_politikaban_u.pdf (Letöltés: 2022. 10. 24.)
- Barca, F. (2009): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2010-12/doc1_17396_240404999.pdf (Letöltés: 2022. 10. 24.)
- BMÖ (2014a): *Baranya Megyei Területfejlesztési Konceptió Javaslatértékelési fázis*. Baranya Megyei Önkormányzat, Pécs. <https://docplayer.hu/11934816-Baranya-megyei-teruletfeljesztési-konceptio.html> (Letöltés: 2020. 09. 07.)
- BMÖ (2014b): *Baranyai Megyei Területfejlesztési Program Stratégiai és Operatív Program*. Baranya Megyei Önkormányzat, Pécs. <https://docplayer.hu/3113020-Baranya-megyei-teruletfeljesztési-program.html> (Letöltés: 2020. 09. 07.)
- BMÖ (2020): *Baranya Megye Integrált Területi Programja*. Baranya Megyei Önkormányzat, Pécs. <http://www.baranya.hu/dokumentum/808> (Letöltés: 2020. 05.06.)
- Butkus, M., Matuzevičiūtė, K. (2016): Evaluation of EU Cohesion Policy Impact on Regional Convergence: Do Culture Differences Matter? *Economics and Culture*, 1., 41–52. <https://doi.org/10.1515/jec-2016-0005>
- Ecorys (2006): *Strategic Evaluation on Transport Investment Priorities under Structural and Cohesion Funds for the Programming Period 2007-13*. Synthesis Report to the European Commission. ECORYS Nederland BV, Rotterdam https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/strategic_trans.pdf (Letöltés: 2022. 04. 28.)

- EC (2022): *Cohesion in Europe towards 2050. Eighth report on economic, social and territorial cohesion*. Publications Office of the European Union, Luxembourg https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion8/8cr.pdf (Letöltés: 2022. 03. 16.)
- Finta I. (2017): A magyar fejlesztéspolitika és a kistéleplések sorsa. *Comitatus*, 223., 15–22.
- Finta I. (2022): Az Európai Unió átfogó fejlesztéspolitikai alapelveinek fejlődési trendjei és azok érvényesülése Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás*, 2., 1–19.
- HBH (2018): *Az integrált területi programok értékelése – kutatási zárójelentés*. HBH Stratégia és Fejlesztés Kft., Budapest <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1083633> (Letöltés: 2022. 01. 27.)
- Hoffman I. (2021): Fejlesztéspolitika és a megyei önkormányzatok jövője. In: Rixer Á. (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, Budapest, 223–236.
- Kormány (2007a): *Új Magyarország Fejlesztési terv – Magyarország Nemzeti Stratégiai Referenciakerete 2007-2013*. A Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest http://pik.elte.hu/file/_j_Magyarorsz_g_Fejeszt_si_Terv__MFT_.pdf (Letöltés: 2022. 04. 16.)
- Kormány (2007b): *Dél-dunántúli operatív program 2007-2013*. A Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest http://www.terport.hu/webfm_send/318 (Letöltés: 2020. 07. 07.)
- Kovács K. (2013): Területi, társadalmi hátrányok és beavatkozási politikák. In: Kovács K., Váradi M. M. (szerk.): *Hátrányban Vidéken*. Argumentum Kiadó, Budapest, 25–54.
- KPMG (2019): *A magyarországi uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007-2013-as programozási időszak vonatkozásában*. KPMG Tanácsadó Kft., Budapest https://www.palyazat.gov.hu/magyarorszagi_europai_unios_forrasok_elemzese# (Letöltés: 2022. 04. 28.)
- Lehmann K., Nyers J. (2009): Az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználása. *Statistikai Szemle*, 2., 133–155.
- Lukovics M., Lóránd B. (2010): A versenyképesség és pályázati forrásallokáció kistérségi szinten. *Tér és Társadalom*, 4., 81–102. <http://doi.org/10.17649/TET.24.4.1792>
- Manzella, G. P., Mendez, C. (2009): *The turning points of EU Cohesion policy*. https://strathprints.strath.ac.uk/38743/1/8_manzella_final_formatted.pdf (Letöltés: 2022. 10. 24.)
- Márton Gy. (2004): Az Első Magyar Nemzeti Fejlesztési Terv tervezési folyamatának tapasztalatai regionális szemszögből. *Falu Város Régió*, 9., 32–45.
- Miniszterelnökség (2014): *Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020-as fejlesztési időszakra*. Készítette a Miniszterelnökség a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal közreműködésével, Budapest <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=52032> (Letöltés: 2022. 04. 17.)
- Miniszterelnökség (2016): *Javaslat a 2014-2020 közötti uniós források területi kohézióra gyakorolt hatásának mérési módszertanára*. Századvég Gazdaságkutató Zrt., Budapest <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=74395> (Letöltés: 2022. 04. 18.)
- Nyikos Gy. (2013): A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára. *Pénzügyi Szemle*, 2., 165–185.
- Nyikos Gy. (szerk.) (2017): *Kohéziós politika 2014-2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest
- Pámer, Z. (2018): How governance counts? Comparative analysis of activity and funding patterns of central European cross-border cooperation programmes. *EUROPA XXI*, 7., 111–126. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2018.35.7>
- Pámer Z. (2021): A területi kormányzás és a területi integráció vizsgálata Baranya megye fejlesztési dokumentumaiban az uniós csatlakozástól napjainkig. *Tér és Társadalom*, 3., 108–130. <https://doi.org/10.17649/TET.35.3.3337>
- Pámer Z. (2022): Az egyes területi szintek jelentőségének változása a magyar területfejlesztési politikában, Baranya megye példáján. *Comitatus*, 241., 69–81.
- Perger É. (2010): Az EU kohéziós politika kormányzati irányításának magyar sajátosságai. *Tér és Társadalom*, 1., 119–136. <https://doi.org/10.17649/TET.24.1.1299>

- Polyánszky T. Z., Ramasz Z. (2016): *Regionális operatív programok 2007-2013-as forrásfelhasználásának területi elemzése*. Századvég Gazdaságkutató Zrt., Budapest <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=74397> (Letöltés: 2022. 04.18.)
- Simó B. (2019): *A magyar regionális fejlesztési ügynökségek és működési környezetük*. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, Pécs, Budapest
- Streitenberger, W. (2013): The new EU regional policy: fostering research and innovation in Europe. In: Pálné Kovács, I., Scott, J., Gál, Z. (eds.): *Territorial Cohesion in Europe - For the 70th anniversary of the Transdanubian Research Institute*. Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Pécs, 36–45.
- 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 Programming Period: A Model-Based Analysis*. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2010/pdf/ecp422_en.pdf (Letöltés: 2022. 10. 24.)