

BERKES JUDIT

Szorzás, osztás, forráslelvás
A konvergencia elvének érvényesülése
Magyarországon II.
Az operatív programok forrásallokációja

Multiplication, division, resource of drawdown
The principle of convergence enforcement in
Hungary II.
Source allocation of operational programs

•
SZERZŐ:

BERKES JUDIT, egyetemi docens, tudományos munkatárs, Széchenyi István Egyetem, Gazdasági Elemzések Tanszék, KRTK Regionális Kutatások Intézete, Dunántúli Tudományos Osztály, berkes.judit@sze.hu, berkes.judit@krtk.hun-ren.hu, ORCID: 0000-0002-0738-6204

JEL-kód: R58

Kulcsszavak: kohéziós politika • konvergencia • forráselosztás
• regionális egyenlőtlenség

Absztrakt: Az elmúlt évtizedekben az Európai Unió kohéziós politikája jelentős átalakuláson ment keresztül; a területi tervezés és fejlesztés ciklusonként változik, ezzel próbál igazodni a globális gazdaság és politika által generált kihívásokhoz. Magyarországon a 2007 és 2013 közötti programozási ciklus területi kereteit a régiók adták, és ez a tanulmány azt hivatott bemutatni, hogy a területi forrásallokáció Magyarországon mennyire tudta követni az Európai Unió alapelveket, milyen összhangot tudott teremteni a „szükséges” és az „elégéses” pénzügyi forrás az egyes régiók között.

AUTHOR:

JUDIT BERKES, associate professor, research fellow, Széchenyi István University, Department of Economic Analysis, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, berkes.judit@sze.hu, berkes.judit@krtk.hun-ren.hu, ORCID: 0000-0002-0738-6204

JEL-code: R58

Keywords: cohesion policy • convergence • resource allocation • regional disparities

BEVEZETÉS

Az elmúlt években számos dokumentum fókuszált a rendezés és fejlesztés területére; a teljesség igénye nélkül egy alapdokumentumot említenénk: 1997-ben az Európai Unió által kiadott „*Az európai tervezés rendszerének kompendiuma*” (European Commission, 1997). 2006-ban, az egyre bővülő Európai Unióban szükségessé vált a dokumentum frissítése. A kormányzás területi és városi politikájának megértéséhez általánosabb megközelítések használata vált indokolttá az Európai Uniótól a lokális szintekig, ezzel elismerve az egyre bonyolultabb rendszert, és a területfejlesztésen belüli változásokat. Ahogyan Faragó és Mezei (2017) is leírták; a szubszidiaritás elvén keresztül együtt kell működni a két szuverenitásnak (EU és nemzetállam) annak érdekében, hogy a többszintű kormányzás összehangolt legyen. A területi rendszerek teljes körű vizsgálata nehéz vállalkozás, tekintettel arra, hogy nem csak az állami rendszerek között vannak különbségek, hanem léteznek kulturális eltérések is, amelyek szintén folyamatosan változnak. A területfejlesztésnek nemzeti szinten is van kerete, valamint regionális szinten is vannak területfejlesztéshez kapcsolható feladatok, melyeket az irányítóhatóság koordinál. Mindezt különösen nehezíti az EU bővülése, amely tovább mélyíti a területi különbségeket (Faragó – Mezei, 2017; Faragó, 2016).

Regionális gazdaságtani megközelítés szerint regionális tervekben keresztül történik a területfejlesztés, történjen ez akár kisebb területi vagy nemzeti szinten. Általában Magyarországon ez az irányzat az infrastruktúra hatékony elhelyezésére, valamint a gazdasági aktivitásra és a fenntartható növekedésre fókuszál. Foglalkoznia kell továbbá a régiót érintő kérdésekkel is, úgy, mint a társadalmi, a környezeti és a gazdasági szegmensekkel. Elsősorban minden dokumentum azt mondja ki, hogy a területi egyenlőtlenségek növekedésének mérséklésére kell törekedni nemzeti és makroregionális szinten egyaránt, amelyet nevezhetünk „területi igazságosság”-nak. Az ezt kiszolgáló tervezés több szinten történik, amelyek hierarchikus viszonyban vannak egymással, vagyis átfogó integratív megközelítés szerint a földrajzilag több szintű hierarchikus rendszerben történik a tervezés (ezt a hiányok között sorolja Faragó [2011a]), figyelembe véve a releváns ágazatok hatásait a területfejlesztésre. Ez nyilvánvalóan összefügg a földhasználattal és az ágazatközi koordinációval. A hierarchikus (vagyis vertikális) tervezés mellett horizontális koordináció is van a különböző ágazatok és szintek között. Összegezve a tervezés tehát eltérő tendenciát mutat, egy összetett rendszert

hoz létre az egyre fontosabbá váló intézmények között. Magyarországon azonban az intézményi alapok megerősítése mindenképpen szükséges és hiányzó elem (lásd Berkes, 2017).

Az EU szintjén a területi kohézió a megfelelő tervezési tevékenység mellett a regionális politika szintjén is integrált, átfogó megközelítést alkalmaz. Az EU területi politikák finanszírozására létrehozott Strukturális Alapok a kezdetektől ezt a felzárkózást célozták, amely az előzőekben tárgyalt szemléleten, vagyis az integrált területi alapú tervezésen nyugszik – vagy legalábbis ez a követelmény. A Strukturális Alapok iránymutatásai a területi tőke potenciálját is hangsúlyozni kívánják, amely igazán változatos Európában, és amelyet a kevésbé fejlett régióknak is lehetőség szerint maximálisan ki kell használniuk. Különböző országok szembenéznek ezekkel a problémákkal (Egyesült Királyság, Finnország, Németország), a szakmabelieknek a tervezés világában továbbra is kihívást jelent a hátrányos helyzetű régiók felzárkóztatása.

Az elmúlt évtized átalakulásai egy plurális vitának adnak teret. A kormányzati funkciók decentralizációja megkezdődött regionális, helyi kormányzati és közigazgatási szinten, bár ez képlékeny és néhol tisztázatlan. Az elmúlt években az is megfigyelhető volt, hogy szembe kell nézni belső konfliktusokkal a fejlesztés területén. Ilyen konzekvencia volt a koncentráció hiánya (túl sok cél és prioritás), a háttérbe szoruló területi/regionális szemlélet, koordinációs problémák, az országon belüli területi egyenlőtlenség figyelmen kívül hagyása, a humán kapacitás hiánya, az eredmények helyett a beruházásokra való fókuszálás (Faragó, 2011).

Felmerül a kérdés, hogy a területpolitikai beavatkozások által megkísérelt fejlesztések hatása a területi egyenlőtlenségre vajon disztópiához vezetnek? Az említett kérdéseket, témákat még a „tudatlanság fátyola” borítja, sokat kell még tanulni, kísérletezni és fejlődni ahhoz, hogy gördülékennyé váljon hazánk területpolitikai gyakorlata.

Mindennek fényében a tanulmány fő módszertani újdonságaként kísérletet teszünk egy olyan szimuláció bemutatására,¹ amely bár számos oldalról korlátozottan értelmezhető, mégis talán kiindulópontot jelenthet egy olyan módszer megalkotására, amely precízebben, megalapozottabban járulna hozzá a hétéves tervezési ciklusok erőforrásterképeinek megszerkesztéséhez. Továbbá alátámaszthatja Faragó 2011-ben megfogalmazott gondolatait, valamint bővítheti – sajnos a hiányosságokra vonatkozó – sorokat. Természetesen a területi tervezés során felmerülő problémák kiemelése lehetőséget ad arra, hogy a jövőben ezeket a hibákat elkerülhessük.

A KONVERGENCIA A KOHÉZIÓS POLITIKÁBAN

Az EU átfogó politikai napirendjének fontossága túlmutat a pusztán pénzügyi allokációs szempontokon, hiszen holisztikus politikai tematikus jellege és ágazati hatóköre tökéletes eszközt biztosít a területi fejlődéshez és a kohéziós folyamatok ösztönzéséhez, ami az EU-Szerződés 3. cikkelye alapján: a gazdasági, társadalmi és területi kohézió elősegítésében, valamint a tagállamok közötti szolidaritásban ölt testet (EU, 2010).

A kohéziós politikát úgy dolgozták ki, hogy az kiemelten kezelje és csökkentse az EU régiói közötti nagymértékű gazdasági egyenlőtlenségeket (Molle, 2007). Ez alapján a politika fő célja a gazdasági fejlődés támogatása a konvergencián keresztül a hátrányos helyzetű régiók támogatásával, nevezetesen az EU által finanszírozott beruházások révén – vagyis a

Strukturális és Kohéziós Alapok felhasználásával (Begg, 2010). Eszerint tehát a támogatókat nem a fejlett régiókra kell kiterjeszteni, hanem azokat a régiókat kell kiemelten támogatni, ahol az egy főre jutó GDP nem éri el az uniós átlag 50 százalékát. (Ez a gyakorlatban az EU 20 legkevésbé fejlett régiójának felel meg [Fragó – Mezei, 2017].)

1988-ban az Európai Tanács megállapodott egy olyan rendeletről, amely a meglévő uniós alapokat a „gazdasági és társadalmi kohézió” kontextusába helyezi, amely kifejezést az Egységes Európai Okmány két évvel korábban bevezette (EC 2008:1). Eszerint az álláspont szerint a kohéziós politikát eredetileg társadalmi-gazdasági kohéziós eszközként indították el, és nem úgy, mint növekedési és befektetési finanszírozási politikát, annak ellenére, hogy azóta sok változáson ment keresztül mind irányítási, ellenőrzési és audit megközelítéseiben (Bauer, 2008; Davies – Polverari, 2011; Kassim, 2008).

A Lisszaboni Stratégia, a Göteborgi Stratégia, valamint az Európa 2020 Stratégia egymást követő három fázisban indították el az európai kohéziós politika stratégiai indoklásának és struktúrájának adaptációját:

(1) a „Lisszaboni Stratégia előtti” szakasz (1989–1999), melyet társadalmi-gazdasági konvergencia stratégiai indoklás jellemez;

(2) a „Göteborgi Stratégia” szakasz (2000–2013), amely megerősítette a növekedési és foglalkoztatási paradigmát, miközben az innovációra való összpontosítás felé mozdult, valamint kiegészült a környezeti dimenzióval;

(3) az „Európa 2020” szakasz (2014–2020), ahol a növekedés (intelligens, fenntartható és inkluzív) logika elsődleges szerepet játszott, míg „paradox” módon nagyobb figyelmet fordítottak a területi dimenzióra (Mendez, 2011).

Az európai kohéziós politika mindig az EU „területi kohéziós perspektíváját” tartotta szem előtt, a finanszírozás nagy részét az EU kevésbé fejlett régióiba koncentrált (EC 2014) a területi kohézió valamennyi dimenziójának támogatásával (Medeiros, 2016a).

Az EU területére vonatkozó „területrendezési víziók” közzététele messze nem friss, hiszen 1983-ban Torremolinóban az EU elfogadta az Európai Regionális és Területrendezési Chartát (Faludi, 2010; Medeiros, 2016b). Amíg az ESP-t (European Spatial Planning) megelőző alapidokumentumot (ESDP = European Spatial Development Perspectives) nem adták ki, két másik kapcsolódó ESP-dokumentumot publikáltak: az egyik az Európa 2000 (EC 1991), a másik az Európa 2000+ (EC, 1994).

Érdekes módon mostanáig nem történt frissítés a «régii ESDP» vonatkozásában, az egymást követő területi bővítés és az új területi fejlesztési kihívások (gazdasági és migrációs válság, éghajlatváltozás stb.) ellenére sem. Az a tény, hogy az ESP-t nem tekintik az EU hivatalos kompetenciájának, megmagyarázhatja, hogy miért nem frissítették az ESDP-t. Ami még fontosabb, az az, hogy az EU-ban az ESPON (European Spatial Planning Observation Network) 2002-es megalakulása és ennek következtében az EU-n belüli területi trendek elemzései a „nem formális ESP-platform” kristályosodási folyamatának tekinthetők. Végül az ESPON program hozzájárult ahhoz, hogy az EU által finanszírozott politikák hatásai átláthatóbbá váljanak, és hangsúlyozza annak szükségességét, hogy az EU politikák végrehajtása során a tagországok előmozdítsák a területi integrációs folyamatokat, amely a „területen” és annak lehetőségeinek felértékelődésén alapul (Faludi, 2010, 2–3.). Minden tekintetben látható, hogy a gazdasági-társadalmi folyamatok térbeli alakulása egyre hangsúlyosabbá válik, amely a kohéziós politikára is hatással van, és kell is, hogy legyen.

Ezek alapján már érthető és indokolt is, hogy az európai területi tervezők számára fontos a területrendezés európai dimenziója, az előtérbe kerülő és egyre fejlődő térségi fejlesztési trendek, valamint az EU területi politikájának összehangolásának szükségessége a szakpolitikai ágazatok, illetve a kormányzati szintek között, az EU-tól a helyi szintig és a nemzeti határokon átnyúlóan (Dühr et al., 2010, 4–5.).

Összegezve látható a területi szemlélet erősödése, amely egyértelműen a társadalmi-gazdasági különbségek növekedésének lassítására irányul. Az unió számos dokumentumában egyértelművé tette ezt a célt, amelyhez a kohéziós politika szolgáltatja az eszközt. Ezek alapján megvizsgáltuk, hogy Magyarországra milyen hatást gyakorolt ez a szemlélet; ebben a részben a statisztikai adatok segítségével próbáljuk megvizsgálni az EU elveinek érvényesülését; a konvergenciát, a szubszidiaritást, a partnerséget, az addicionalitást, valamint a koncentrációt.

FORRÁSALLOKÁCIÓ A TAGÁLLAMOK KÖZÖTT

Mindenekelőtt figyelembe kell venni azt, hogy más európai országok hogyan gazdálkodnak a rendelkezésre álló forrásokkal. Arra már utaltunk, hogy a tagállami szintre delegált források egyes operatív programokba történő elosztását tulajdonképpen a tagállam maga döntheti el, természetesen a kiemelt célkitűzések teljesítésével (amely összhangban kell, hogy legyen az EU jövőképevel, céljaival [Fragó, 2011]). Az egyes európai országok – a társadalmi rendszerüknek, a politikai berendezkedésüknek, a történelmüknek, a kulturális adottságaiknak megfelelően – igen változatos módon rendelkeznek a forrásokkal (1. sz. táblázat). Ehhez az is hozzátartozik, hogy az EU területén belüli gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek növekedtek (Fragó – Mezei, 2017), illetve a forráselosztások során figyelembe veszik (és többnyire egyoldalúan) a gazdasági helyzetet. Fragó és Varró (2016) azzal érvelt, hogy ehhez egy szolidárisabb és újraelosztás-orientáltabb kohéziós politikára van szükség, amely érzékeny a régiók történelmileg kialakult sajátosságaira és a regionális fejlődési utak egymáshoz való kapcsolódására. A kohéziós politika ilyen újragondolásához a kelet-közép-európai tagállamoknak össze kell fogniuk, hogy a kohéziós politika jövőbeli alakítása során jobban képviseljék közös érdekeiket.

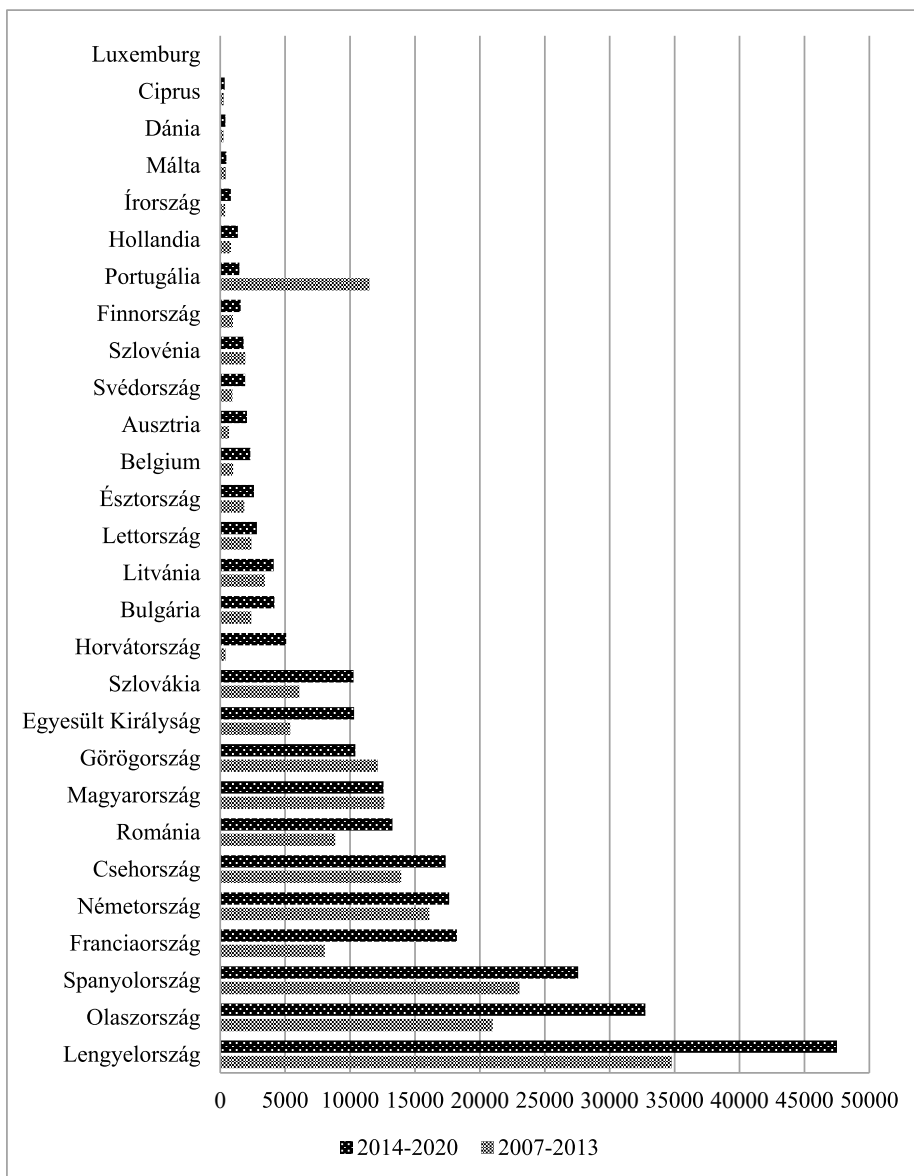
1. táblázat: Az EU-források megoszlása a regionális és nem regionális operatív programok között 2007–2013
 Table 1: Distribution of EU funds between regional and non-regional operational programs 2007–2013

Ország	Regionális OP-k	Nem regionális OP-k
Nagy-Britannia	100	0
Franciaország	88,5	11,5
Belgium	82,1	17,9
Németország	80,3	19,7
Olaszország	72,5	27,5
Finnország	61,4	38,6
Spanyolország	61,4	38,6
Ausztria	60,8	39,2
Svédország	57,4	42,6
Hollandia	50	50
Írország	50	50
Portugália	40,7	59,3
Görögország	39,6	60,4
Lengyelország	28,3	71,7
Magyarország	25,1	74,9
Csehország	18,3	81,7

Forrás: Illés, 2009.
Source: Illés, 2009.

Ha az „előrejelzéseket” összevetjük a „történelemmel”, vagy megpróbáljuk elemezni azt, hogy a 2014–2020-as ciklusban milyen arányú felhasználások szerepeltek a megállapodásokban, akkor több információ alapján is elindulhatunk. Talán az egyik legszilárdabban megalapozott adatok egyike lehet az ERFA-ból lehívott finanszírozás, amelyet a következő ábra is mutat.

1. ábra: ERFA-ból történő finanszírozás (millió EUR)
 Figure 1: Financing from the ERDF (EUR million)



Forrás: European Commission hivatalos honlapján elérhető adatbázisok (ec.europa.eu) alapján saját szerkesztés.

Source: Based on databases available on the European Commission's official website (ec.europa.eu) own editing.

A legtöbb tagország esetében növekedni látszik az ERFA finanszírozású beruházások értéke (1. ábra), azonban vannak olyan országok, ahol ez alig, vagy egyáltalán nem mozdul (Magyarország), illetve csökken (Portugália, Görögország). Természetesen ebből még nehezen vonhatunk le következtetéseket a területi szintű beavatkozásokra vonatkozóan, viszont valamennyi utalás kiolvasható.

Ahhoz, hogy jobban átlássuk a magyarországi területi szint „hangsúlyosságát”, szükséges megvizsgálni a jelenlegi ciklus erőforrástérképét.

2. táblázat: Az operatív programok elfogadott indikatív forrásallokációja a 2014–2020-as fejlesztési időszakra

Table 2: Indicative allocation of operational programs for the 2014-2020 development period

Operatív programok	Indikatív forrásallokáció (Millió EUR)	Aránya (%)
Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) (tervezhető alapok: ERFA, ESZA, YEI)	7 733,97	30,89
Térségi- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) (tervezhető alapok: ERFA, ESZA)	3 389,96	13,54
Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP) (tervezhető alapok: ERFA, ESZA)	463,7	1,85
Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) (tervezhető alapok: ERFA, ESZA)	2 612,79	10,44
Környezeti és Energetikai Hatékonyság OP (KEHOP) (tervezhető alapok: Kohéziós Alap, ERFA)	3 217,11	12,85
Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP) (tervezhető alapok: Kohéziós Alap, ERFA)	3 331,81	13,31
Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés OP (KÖFOP) (tervezhető alap: Kohéziós Alap, ESZA)	794,77	3,17
Vidékfejlesztési OP (tervezhető alap: EMVA)	3 455,34	13,8
Magyar Halászati OP (tervezhető alap: ETHA)	39,1	0,16
Összesen	25 038,55	100

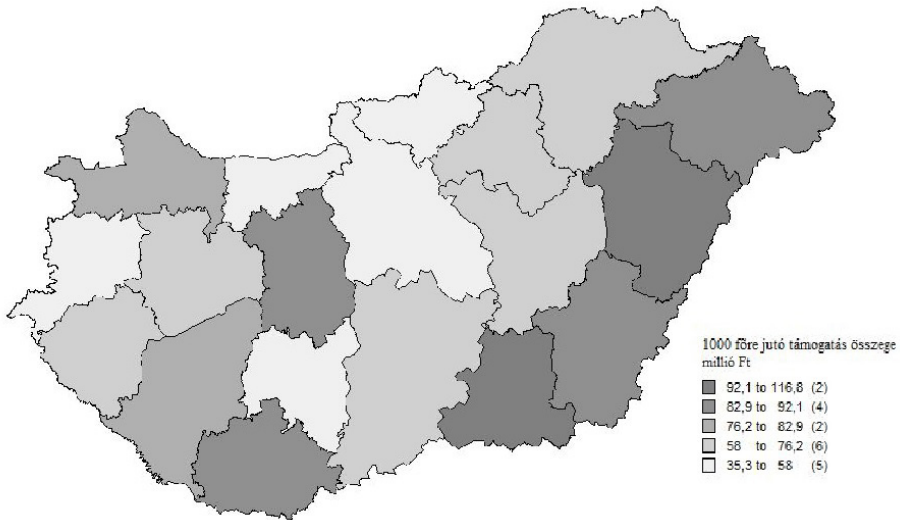
Forrás: „Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra” alapján saját szerkesztés.

Source: Based on „Hungary’s Partnership Agreement for the 2014–2020 development period” own editing.

Ezekből az adatokból (2. sz. táblázat) jól látszik, hogy a területi forrásallokáció az előző támogatási időszakhoz képest jóval kevesebb (egyharmadával kevesebb az aránya az OP-kon belül). A területfejlesztés gyakorlatának egyik fontos tapasztalata volt a „maradék elvűség”

ilyen irányú manifesztációja, hiszen az előző ciklus Regionális Operatív Programjainak forrásai is túl kevésnek bizonyultak. Ebben az időszakban ezzel újra szembesülnünk kellett. Továbbá a „TOP”-os forrásfelhasználás nagymértékű szigorítása is jelentősen rombolta a területfejlesztés megyei szintű presztízsét, amelyet tovább súlyosbított a késve megkezdett „hétéves” időszak. Ennek csak egyik okát köthetjük a területi politikához; az ágazati operatív programok, valamint a területi operatív program prioritásainak, illeszkedéseinek, támogatható tevékenységeinek köre sokáig nem harmonizáltak egymással. Ezeket hosszú egyeztetésekkel tudták korrigálni, amelynek végeredménye lett a Partnerségi Megállapodás aláírása. A területi forráselosztás kérdésének ez csupán egy kisebb szelete, a forrásallokáció változtatásának (területi elvű elosztása csökkenésének) oka lehet a célzottabb, fókuszáltabb felhasználás. Az elosztás logikája hazánkban elsősorban nem területi elvű, azonban a területiségét – ahogy lentebb a térképeken is illusztráltuk – lehet vizsgálni.

2. ábra: 2007 és 2013 közötti időszakban leszerződött EU-s támogatások összege megyénként (millió Ft)
 Figure 2: Amount of EU funds over the period 2007-2013 per county (million HUF)

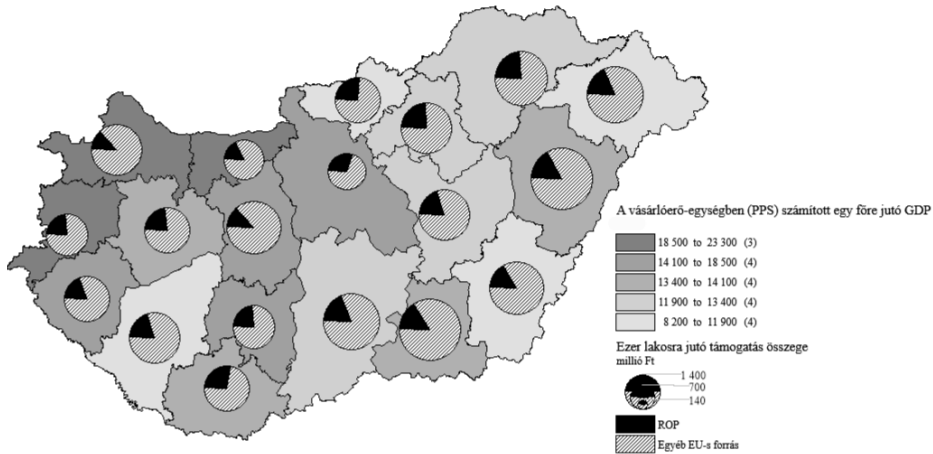


Forrás: Egységes Monitoring Információs Rendszer (EMIR) adatok alapján saját szerkesztés.
 Source: Based on Unified Monitoring Information System (EMIR) data own editing.

Az EMIR adatai alapján részben feltételezhetjük, hogy azokban a térségekben történt intenzívebb forrásfelhasználás, amelyek kevésbé fejlett területeknek mondhatók. Meg kell erősíteni, hogy míg Hajdú-Bihar, Békés, valamint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben magasabb a támogatási intenzitás, addig Borsod, Heves, Nógrád, Tolna megyékben például ehhez képest nagyon alacsony. Még szemléletesebb ábra lehet, ha egy térképre tesszük a GDP (ec.europa.eu 2017), illetve az EU-s támogatások adatait.

3. ábra: Egy főre jutó PPS alapú GDP (2015), valamint az 1000 főre jutó, 2007–2013 között leszerződött támogatások összege (millió Ft)

Figure 3: PPS-based GDP per capita (EUR) (2015) and the total amount of EU sources per 1000 inhabitants between 2007 and 2013 (million PPS)



Forrás: ec.europa.eu 2017. évi adatok alapján saját szerkesztés.

Source: ec.europa.eu based on 2017 data own editing.

Ezen a térképen már jól látszik a „féloldalas” konvergencia érvényesülése, hiszen például ismét kiemelhető Hajdú-Bihar megye, ahol összhangban van az alacsonyabb GDP és a támogatás mértékének nagysága (3. ábra). Ehhez képest Somogy megye gazdasági ereje nem jelentős, viszont a támogatás intenzitása nem kompenzálja a gazdasági erőtlenségét (bár azt meg kell jegyezni, hogy a „Pécs Európa kulturális fővárosa” címre pályázó város jelentős forrást kapott a stratégiák, programok elkészítéséért, kivitelezéséért – ezek kritikáját Faragó (2011b) leírta).

A PÉNZÜGYI KERETEK NAGYOBB DECENTRALIZÁCIÓJA – A JAVASLAT

Ezek alapján regionális területi szinten vizsgáltuk meg a források allokációjának összefüggéseit.

3. táblázat: A GDP és az EU-s forrás „fordított arányos”, konvergencia alapú allokáció szcenáriójának számítási módszere

Table 3: The calculation of the scenario regarding GDP and „reverse proportional” convergence-based allocation of EU resources

	2015. évi GDP régióként (millió PPS)	GDP % (az összeshez képest)	100%-tól való távol- ság (%)	χ^2	Szcenárió EU-s forrás arány (%)	Becsült EU-s támoga- tás (Mrd Ft) az előző ciklus alapján
Közép- Magyarország	90,96	46,83	53,17 (100-46,83)	0,28	5,4*	429,88**
Közép- Dunántúl	19,47	10,02	89,98 (100-10,02)	0,81	15,4	1 230,86
Nyugat- Dunántúl	21,17	10,90	89,10 (100-10,90)	0,79	15,1	1 207,14
Dél- Dunántúl	11,69	6,02	93,98 (100-6,02)	0,88	16,8	1 342,94
Észak- Magyarország	14,99	7,72	92,28 (100-7,72)	0,85	16,2	1 294,77
Észak- Alföld	18,42	9,48	90,52 (100-9,48)	0,82	15,6	1 245,78
Dél- Alföld	17,56	9,04	90,96 (100-9,04)	0,83	15,7	1 257,91
ÖSSZESEN	194,26	100%		5,27	100,0	8009,29

$$*(0,28/5,27)*100=5,4$$

** (2007-2013 között leszerződött EU-s támogatási összeg Magyarországon) $8\ 009,23*0,054=429,88$

Forrás: saját szerkesztés.

Source: own editing.

Az „GDP arányos forrásallokáció” kiszámításához az országos teljes GDP-hez való hozzájárulást vettük alapul. A 3. táblázat első oszlopa a vásárlóerő-paritáson mért GDP összegeit tartalmazza. A második oszlop pedig ezek százalékos megoszlását mutatja régióként. A következő adat azt mutatja, hogy az országos GDP (100%) hány százalékát nem az adott régió termelte meg (tehát 100-x). Ezt követően a különbségek négyzetét vettük alapul (a Robin Hood index [Brakel et al., 2021] alapjaira támaszkodva²). Az így kapott négyzetes értékeket összeadva és arányait figyelembe véve kapjuk meg a becült EU-s támogatás százalékos megoszlását $(0,28/5,27)*100=5,4$. Ez lett a „súly” minden egyes régió esetében az országba lehívott teljes EU-s forrásnak (8 009,29 Mrd Ft-nak, vagyis a közép-magyarországi régió esetén $8\ 009,23*0,054=429,88$ Mrd Ft). Így százalékos formában kifejezhető, hogy „mennyit kellett volna kapniuk” a régióknak, ha színtiszta, objektív konvergencia érvényesülne a tervezés során. A 4. sz. táblázat alapján jól összehasonlíthatóvá válnak a valós és a becült összegek és arányok. Meg kell jegyeznünk azt, hogy a forrásallokáció során kizárólag a GDP lett figyelembe véve, amely véleményünk szerint nem megfelelő mértékben prezentálja egy térség gazdasági teljesítményét (mégis ezt a mérőszámot használják).

4. táblázat: Összegző táblázat az EU-s támogatások 2007–2013 közötti valós és becsült leszerződött összegeiről és arányáról régióként

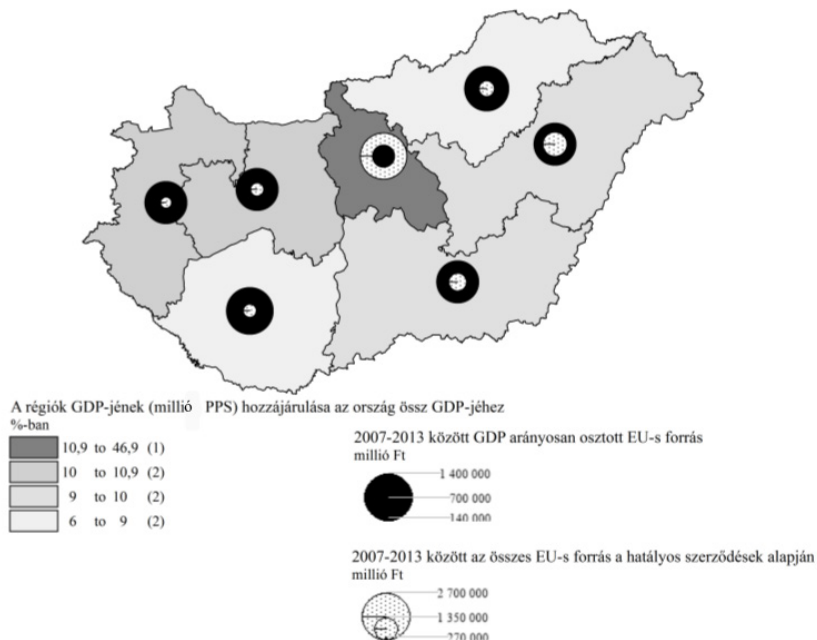
Table 4: Summary table about the amount and ratio of actual and estimated contracted funds of the EU (2007–2013) by regions

	Hatályos szerződések összege (Mrd Ft)	Becsült EU-s támogatás (Mrd Ft) az előző ciklus alapján	Százalékos megoszlás (%)	Szenárió: becsült EU-s forrás arány (%)
Közép-Magyarország	2639,91	429,88**	32,96	5,4*
Közép-Dunántúl	734,83	1 230,86	9,17	15,4
Nyugat-Dunántúl	677,94	1 207,14	8,46	15,1
Dél-Dunántúl	695,37	1 342,94	8,68	16,8
Észak-Magyarország	832,40	1 294,77	10,39	16,2
Észak-Alföld	1372,01	1 245,78	17,13	15,6
Dél-Alföld	1056,83	1 257,91	13,20	15,7
ÖSSZESEN	8 009,29	8009,29	100	100,0

Forrás: saját szerkesztés.

Source: own editing.

4. ábra: A 2015 évi GDP és a 2007–2013 közötti időszakban leszerződött EU-s források kapcsolata
Figure 4: The relationship between the GDP of 2015 and the contracted EU funds for 2007–2013



Forrás: Saját szerkesztés.

Source: own editing.

Így látható a térképen az, hogy a „fekete” színű kördiagramok minden egyes esetben nagyobb sugarúak (kivéve a közép-magyarországi régiót), mint az EMIR adatok alapján ténylegesen leszerződött összegek mértéke.

A közép-magyarországi régió kivételével (a ciklus idejéhez alkalmazkodva még egy területi egységként kezeljük Budapestet és Pest megyét) minden esetben kisebb a valóban lehívott EU-s forrás (ágazati és területi OP-k együtt), mint amennyi GDP arányosan a konvergencia elve alapján allokálható lett volna.

Ez azt jelenti, hogy látható az a bizonyos „unortodox konvergencia”, hiszen annak ellenére, hogy bizonyára minden uniós forrás hozzájárult a térségek fejlődéséhez, illetve kiemelten kezeljük – és egyre nagyobb hangsúllyal – a területi szemléletet, mégsem sikerült még igazán előtérbe helyezni azt, hogy az Európai Unió valamennyi dokumentuma deklaráltan tartalmazza a hátrányos helyzetű, kevésbé lendületesen fejlődő területek támogatását. Márpedig ezt csak ilyen, vagy ehhez hasonló módszerrel lehet vizsgálni, mely megalapozza, irányt ad a jövőbeli fejlesztések tervezéséhez.

A MÓDSZER KORLÁTAI

A számítások alapját a GDP adatok, valamint az EMIR rendszeréből kigyűjtött leszerződött hatályos források jelentették. Az adatok hozzáférhetősége és különböző területi aggregálása akadályoztatott, más-más adatforrást megvizsgálva (EMIR, Térképtér) különböző információkhoz jutunk hozzá. A módszernek számos olyan korlátja van, amely megkérdőjelezi az összefüggések értelmezésének kiterjesztését az egész ország területére. Egyrészt az adatok nem veszik figyelembe az egyéb társadalmi-gazdasági mutatókat, hatásokat. Másrészt a leszerződött összegek is bizonytalanul köthetőek az adott régióhoz (az adatbázisokban lehet szűrni a megvalósítás helyszínére), hiszen a szerződésben szereplő vállalat székhelyét veszik alapul, amely teljesen kizárja azt, hogy egyes esetekben a telephelyen valósul meg maga a beruházás, fejlesztés. Ennek következtében az egész forrástérkép torzulhat. A módszer a konvergenciát túl idealisztikusan és leegyszerűsítve definiálja, amely tovább szűkíti az értelmezhetőség kereteit.

ÖSSZEGZÉS

A tanulmányban azt vizsgáltuk, hogy a 2007–2013-as kohéziós ciklus alatt felhasznált EU-s források elosztásán konzekvensen visszaigazolható-e a konvergencia, valamint ennek tükrében a területi egyenlőtlenségekre milyen hatást gyakorolt. Óvatosan megállapítható, hogy a területi egyenlőtlenségek és az EU-s források között nincs szignifikáns kapcsolat – a módszer korlátaival is magyarázható, tehát nem feltétlenül mérsékelte azt, illetve nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy a területi különbségek növekedésének oka a forrás-allokációban keresendő, de az ágazati, valamint a területi források diszkrpanciája tovább fokozhatja a területi egyenlőtlenségeket. Egy bizonyos, hogy a konvergencia elve – ha az összes forrást vizsgáljuk OP-tól függetlenül – félig követte a területi fejlettség szintjét, tehát nem minden esetben érvényesült.

Kevés statisztikailag megalapozott tanulmány értékeli ilyen szempontból a kohéziós ciklusokat, tehát érdemes lenne megvizsgálni a megyei TOP forrásokat ugyanezzel a módszerrel a forrásfelhasználás időszakának lezárását követően. Megállapítható, hogy az intézményrendszer szerepe és jelenléte meghatározó ezekben a folyamatokban, amelyet mindenképpen szükséges támogatni, erősíteni és építeni. A regionális és egyéb területi szintű teljes forrásallokáció elve Magyarországon addig nem működtethető, amíg nincs megfelelően szilárd szervezeti kerete és apparátusa, ám érdemes lehet erre vonatkozó ex-ante értékeléseket végezni.

JEGYZETEK

- 1 Az adatok hozzáférhetőségének korlátozottsága miatt a 2007–2013-as ciklus EMIR adataira támaszkodunk.
- 2 A Hoover-index az egyik leggyakrabban használt területi egyenlőtlenségi mutató, melyet az amerikai közgazdász, E. M. Hoover használt először 1941-ben. A mutató lényege, hogy az egyik vizsgált ismérv, vagy társadalmi-gazdasági jelenség mennyiségének mekkora hányadát, illetve hány százalékát kell átcsoportosítani ahhoz, hogy a területi megoszlása a másik jellemzőével azonos legyen.

IRODALOMJEGYZÉK

- Bauer, Michael W.: *Organizational change, management reform and EU policy-making*, Journal of European Public Policy, 2008/15, 627–647. <https://doi.org/10.1080/13501760802133138>
- Begg, Iain: *Cobesion or confusion: a policy searching for objectives*, Journal of European Integration, 2010/1, 77–96. <https://doi.org/10.1080/07036330903375115>
- Berkes Judit: *Szorzás, osztás, forráslehibás, A konvergencia elvének érvényesülése Magyarországon I.*, Tér-Gazdaság-Ember, 2017/3, 37–53.
- Davies, Sara – Polverari, Laura: *Financial Accountability and European Union Cobesion Policy*, Regional Studies, 2011/5, 695–706. <https://doi.org/10.1080/00343404.2010.529118>
- Dühr, Stefanie – Colomb, Claire – Nadin, Vincent: *European spatial planning and territorial cooperation*, Routledge, New York, 2010. <https://doi.org/10.4324/9780203895290>
- European Commission: *Directorate-General for Regional and Urban Policy, Europe 2000 – Outlook for the development of the Community's territory: A preliminary overview*, Publications Office, 1991.
- European Commission: *Directorate-General for Regional and Urban Policy, Europe 2000+ – Cooperation for European territorial development*, Publications Office, 1994.
- European Commision: *EU Cobesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future*, Panorama 26, Inforegio, European Union Regional Policy, Brussels, 2008.
- European Commision: *Sixth report on economic, social and territorial cohesion, Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities*, Regional and Urban Policy. European Commission, Brussels, 2014.
- EU: *Consolidating versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*, (2010/C 83/01) EN 30.3.2010 Official Journal of the European Union, 2010/53, European Union.
- European Commision: *Regional Development Studies, The EU compendium of spatial planning systems and policies*, European Communities, Luxembourg, 1997. Elérhető: http://commin.org/upload/Glossaries/European_Glossary/EU_compendium_No_28_of_1997.pdf (Letöltés ideje: 2017.08.02.)

- https://ec.europa.eu/commission/index_hu (Európai Bizottság hivatalos honlapján elérhető adatbázisok) Letöltés ideje: 2017.11.02.
- Faludi, Andreas: *Cobesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?*, Routledge, New York, 2010.
- Faragó László: *Stratégiai programozás 2014–2020, magyar teendők*, Falu Város Régió, 2011a/2, 53–57.
- Faragó László: *Az Európa Kulturális Fővárosa program városfejlesztési, városirányítási tanulságai*, in: Ágoston, Zoltán et al. (szerk.): *Elemző értékelés Pécs2010 Európa Kulturális Fővárosa program tapasztalatairól*, Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata, Pécs, 2011b.
- Faragó László: *Az EU területi politikájának a változásai közép-kelet-európai nézőpontból*, Tér és Társadalom, 2016/2, 3–22. <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2765>.
- Faragó László – Varró, Krisztina: *Shifts in EU Cobesion Policy and Processes of Peripheralization: A View from Central Eastern Europe*, European Spatial Research and Policy, 2016/1, 5–19. <https://doi.org/10.1515/esrp-2016-0001>.
- Faragó, László – Mezei, Cecília: *Managing regional disparities*, in: Lux, Gábor – Horváth, Gyula (eds.): *The Routledge Handbook to Regional Development in Central and Eastern Europe*, 2017, 159–174.
- Illés Iván: *A „területi kobezió” szerepe az EU és a tagországok politikájában*, in: Cieger András (szerk.): *Kötőerők: Az identitás történetének térbeli keretei*, Atelier Francia-Magyar Társadalomtudományi Központ, Budapest, 2009, 87–101.
- Kassim, Hussein: *Mission impossible, but mission accomplished: the Kinnock reforms and the European Commission*, Journal of European Public Policy, 2008/5, 648–668. <https://doi.org/10.1080/13501760802133146>
- *Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020 fejlesztési időszakra*. Elérhető: <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=52032> (Letöltés ideje: 2017.10.10.)
- Medeiros, Eduardo: *Territorial Cobesion: An European Concept*, European Journal of Spatial Development, 2016a/60. Elérhető: [http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed articles/refereed60.pdf](http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed60.pdf), <https://doi.org/10.5281/zenodo.5141339>
- Medeiros, Eduardo: *Is there a rise of the territorial dimension in EU Cobesion policy*, Finisterra, 2016b/103, 89–112. <https://doi.org/10.18055/Finis7940>
- Mendez, Carlos: *The Lisbonization of EU Cobesion Policy: A Successful Case of Experimentalist Governance?*, European Planning Studies, 2011/3, 519–537. <https://doi.org/10.1080/09654313.2011.548368>
- Molle, Willem: *European cobesion policy*, Routledge, Abingdon, 2007. <https://doi.org/10.4324/9780203945278>
- Brakel, Marion, van den – Reinder, Lok: *The Robin Hood Index: Adjusted for Negatives and Equivalised Incomes*, Journal of Official Statistics, 2021/4, 1047–1058. <https://doi.org/10.2478/jos-2021-0044>



Táldekor madarakkal szálló amorette, alkotó: Klein Ármin