Az állami területfejlesztési politika pénzügyi eszközei – gondolatok Illés Iván nyomán

PERGER ÉVA

BEVEZETÉS

A múlt század 90-es éveinek végén Illés Iván kutatói figyelme hangsúlyozottan a hazai területfejlesztési politika pénzügyi eszközrendszere és e rendszer EU konformitásának kérdése felé fordult. Több, a 2000-es években megjelent publikációja érintette ezt a témát (Illés 2005, 2008), vagy kifejezetten ezzel a kérdéssel foglalkozott (Illés 2002, 2006). Véleménye szerint a kilencvenes években a területfejlesztés gazdaságpolitikai jelentősége megnövekedett Magyarországon, és ezzel együtt nőtt az ezt szolgáló pénzügyi eszközök nagyságrendje és jelentősége is (Illés 2002). A területfejlesztés fokozódó jelentőségének belső okaként a hazai területi különbségek növekedését jelölte meg, külső okaként pedig a strukturális támogatások fogadására való felkészülést. Kutatásai, elemzései kitértek a területfejlesztés pénzügyi eszközeinek értelmezési és számbavételi nehézségeire, a területfejlesztést szolgáló pénzügyi eszközök eltérő területi hatásaira, valamint számos ellentmondásra, melyek az ezredfordulóra kialakított hazai területfejlesztési támogatási rendszert jellemezték.

Illés Iván kutatásai óta eltelt közel 20 évben témánk szempontjából talán a legfontosabb változás, hogy 2004-ben az Európai Unió tagjai lettünk. Ez egyik oldalról a fejlesztési források jelentős növekedését hozta, másik oldalról korlátokat is jelentett a hazai területfejlesztési politika számára. A megjelenő kohéziós források és azok társfinanszírozási igénye ugyanis elhalványították, majd szinte teljesen „kiváltották" a nemzeti területfejlesztési forrásokat, miközben bizonyos mértékben szűkítették a hazai mozgásteret, mivel a támogatások felhasználásának alapvetően uniós szabályozási és „elvárási" logikát kellett követniük. Időközben maga az uniós regionális politika is átalakult. Az eredetileg a régiók közötti fejlettségi különbségek mérséklését, majd az egyéb térségi szinten megjelenő strukturális problémák kezelését is célul tűző politika egyre inkább az uniós szintű gazdasági és szociális kohézió erősítésére és az EU versenyképesség növelésére koncentrált. 2007-től megjelent a kohéziós politikában a tematikus koncentráció, mely alapján a kutatásra-fejlesztésre, valamint a környezeti infrastruktúrára és az éghajlatváltozás elleni küzdelemre irányozták elő az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) költségvetésének 25, illetve 30%-át. 2014-től pedig - az Európa 2020 stratégia intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre irányuló célkitűzéseit szolgálva - a szabályozás a kohéziós források felhasználását 11 tematikus célhoz rendelte. Ekkor kapott nagyobb hangsúlyt a városi vetület, a fenntartható városfejlesztés-

re összességében az ERFA 5+1 %-át allokálták. A tematikus koncentráció a jelen tervciklusban is fennmaradt, immár öt összevont célkitűzés mentén. A legnagyobb hangsúlyt az intelligensebb és a zöldebb, karbonmentes Európa célkitűzés kapta. A tagállamoknak relatív gazdagságuktól függően e prioritásokra kell allokálniuk az ERFA és a Kohéziós Alap erőforrásainak 65-85%-át. A városfejlesztési hangsúlyt pedig a kötelező 8%-os allokációs ráta biztosítja.

Magyarországon végül - az ezredforduló várakozásaival ellentétben – a lényegi forrásokat biztosító európai uniós támogatások felhasználása nem építkezett a hazai területfejlesztés addig kiépített intézményi és szabályozási kereteire, és alapvetően egy centralizált, ágazati logikát követő, bürokratikus modellt követett. Bár sok változás történt az elmúlt években, de az uniós források felhasználásának erőteljesen központosított jellege folyamatosan megmaradt. (Perger 2010, Somlyódiné 2020, Pálné 2021). A tematikus koncentráció és a szigorú teljesítménykövetelmények pedig erősítették a „területileg vak" gondolkodást és a végrehajtás centralizált modelljét. Miután a hazai területfejlesztési források kiapadtak, a területfejlesztés speciális intézményei érdemi szerepet nem kaptak, a területfejlesztés kormányzati súlya is egyre jelentéktelenebbé vált.

Nem változott azonban az a tény, hogy – bár bizonyos mutatókban, bizonyos években és bizonyos összevetésekben kis mértékű közeledést is tapasztalhattunk - Magyarországon változatlanul jelentős területi egyenlőtlenségek vannak, mind NUTS2 regionális, mind megyei, mind járási, mind települési szinten, de más területi dimenziókban is, pl. falu-város, centrum-periféria viszonylatokban. Az utóbbi években megjelenő publikációk több szempontból elemezték a különböző mutatókban vagy léptékekben megjelenő területi egyenlőtlenségeket és azok lehetséges okait (Lengyel, Kotosz 2018; Lengyel, Varga 2018; Zsibók 2019; Komarek 2019; Beluszky, Bajmócy, Csatári 2019; Czirfusz ed. 2020; Koós ed. 2021). A területfejlesztési politika hatásainak felméréséhez ma is hasznos lehet, ha Illés Iván gondolatmenete mentén tekintjük át, hogy melyek manapság az állami területfejlesztési politika pénzügyi eszközei, milyen nagyságrendet képviselnek, milyen térségeket preferálnak és milyen területi elosztási mechanizmust alkalmaznak.

A TERÜLETFEJLESZTÉS PÉNZÜGYI ESZKÖZEI

Ebben a tanulmányban nem az uniós terminológiának megfelelően használom a területfejlesztés pénzügyi eszközeinek fogalmát. Az Európai Unió a „pénzügyi eszközök" kifejezést kizárólag a visszatérítendő támogatásokra használja. Kutatásaiban Illés is foglalkozott a hitelkonstrukciókkal, de úgy értékelte, hogy - az uniós elvi támogatás ellenére – azok az európai országokban visszaszorulóban vannak, hazánkban pedig 2001-re a területfejlesztési eszköztárból szinte teljesen eltűntek (Illés 2006). Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT 2004-2006) keretein belül Magyarország nem is tervezett ilyen konstrukciókat. Pénzügyi eszközök bevezetésére a strukturális alapok forrásaiból először a 2007-2013-as időszakban a Gazdaság-

fejlesztési Operatív Program (GOP) keretein belül került sor. Ekkor hitel-, garancia- és kockázatitőke termékek, valamint vissza nem térítendő támogatásokkal együtt nyújtott kombinált termékek voltak elérhetők kis- és közepes vállalkozások (kkv) számára. A vállalkozásfejlesztési célú beavatkozásokhoz tartozó kifizetések összegének majd 30%-át már ekkor a pénzügyi eszközök tették ki (KPMG 2017). A 2014-2020-as tervciklusban bővült ezen termékek köre a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP), illetve azzal párhuzamosan a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP), valamint kis mértékben az Emberi Erőforrásfejlesztési Operatív Program (EFOP) keretében. Bővült a felhasználási terület is, az általános kkv-fejlesztési cél kiegészült az informatikai és kommunikációs technológiai, a kutatás-fejlesztés-innovációt szolgáló, az energetikai és a szociális területekkel. 2014-2020 között összesen 800 milliárd forintnyi forrás állt rendelkezésre 29 pénzügyi eszköz konstrukció keretében (Miniszterelnökség 2021). 2021-2027 között újra elsősorban a GINOP Plusz keretében alkalmaznak majd pénzügyi konstrukciókat. Az uniós programokban alkalmazott pénzügyi eszközöket kiegészítve a hazai állami támogatású, kedvezményes kamatozású hitelkonstrukciók köre is folyamatosan bővült. 2002-ben indult el, a hazai mikro-, kis- és középvállalkozások finanszírozási lehetőségeinek javítására létrehozott Széchenyi Kártya Program, mely 2010-től kezdődően folyamatosan újabb és újabb hitelkonstrukciókkal gazdagodott. A Kormány 2013-ban indította el az intézményi kezességi díjtámogatás rendszerét. Szintén hazai finanszírozású az Eximbank kamatkiegyenlítési rendszere, mely alapján a bank kedvezményes kamatozású, exportösztönző hiteleket nyújt. Akár uniós, akár hazai költségvetési támogatással valósult meg azonban egy kedvezményes hitel-, garancia- vagy kockázatitőke-konstrukció, felhasználása területileg általában nem volt korlátozott, és jellemzően területi differenciálást sem alkalmazott.

A továbbiakban tehát – Illés Iván értelmezéséhez hasonlóan – a területfejlesztés pénzügyi eszközei közé sorolom a vissza nem térítendő támogatásokat is, illetve minden olyan egyéb fiskális eszközt, mely területfejlesztési célokat szolgál (pl. a bevételi oldalon alkalmazott területi adókedvezményeket, vagy a kiadási oldalon a direkt állami nagyberuházásokat[1]). Illés a legrészletesebben „A területfejlesztés pénzügyi eszközei az Európai Unióban és Magyarországon" című 2002-ben megjelent[2] tanulmányában foglalkozott a témával (Illés 2002). Ebben kifejtette, hogy tág értelemben minden fejlesztési forrás egyben területfejlesztési forrás is, de ha valamivel egyértelműbb definíciót kívánunk megfogalmazni, akkor is legalább ötféle szempont figyelembevételének lehetősége között választhatunk. Ezen öt szempontot követve tekintsük át, miként alakultak e források Magyarországon az elmúlt évek alatt!

[1] Illés (2005) a közvetlen állami nagyberuházásokat az egyéb - nem pénzügyi - eszközök közé sorolta.
[2] Majd 2009-ben a regionális tudomány két évtizedét áttekintő kötetben újra közreadott.

A *kedvezményezett terület korlátozottsága* szempont alapján területfejlesztési jellegűnek Illés szerint azok az alapok, források tekinthetők, amelyeket – szabályozásukból következően – nem lehet bárhol az adott ország területén felhasználni, hanem csak meghatározott országrészekben, területi egységekben. E szempont figyelembevétele során azonban manapság alapvető dilemmával szembesülünk. Az uniós források túlnyomó része ugyanis ebből a szempontból „területfejlesztési" eszköznek tekinthető. Egész Magyarország területe jogosult a Kohéziós Alap (KA) támogatásaira, ami az országon belül ugyan nem jelent területi korlátozottságot, de európai szinten igen. A magyar NUTS2 régiók többsége a konvergencia régiók számára allokált strukturális forrásokra jogosult, míg a fejlettebb régiók (korábban a Közép-Magyarországi Régió, ma pedig Budapest) csupán az e régiókra szánt keretekre. Szintén korlátozott a kedvezményezett terület az Európai Területi Együttműködés keretében folyósított támogatások, illetve egyes határmenti megyéinkben az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz felhasználása esetén. Végül a vidékfejlesztési támogatásokat szintén korlátozott területen, a vidéki térségekben lehet felhasználni. Természetesen, ha a kifejezetten területfejlesztési célú uniós támogatásokat keressük, akkor elsősorban azok a források kerülnek ebbe a kategóriába, amelyeket a 2007-2013-as tervciklusban az önálló regionális operatív programok (ROP) keretében, a 2014-2020-as tervciklusban a Terület és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) keretében, valamint a jelenlegi tervciklusban a Terület és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP Plusz) keretében használtak fel. Ezekben az esetekben egyes térségekhez a Kormány elkülönítetten allokált forrásokat, tehát a területi korlátozás ilyen értelemben is megvalósult.

A magyar területfejlesztési gyakorlat ezen kívül ritkán rendelt elkülönített forrásokat kedvezményezett, kiemelt, vagy más módon nevesített térségekhez. Már Illés Iván kutatásainak idején is így volt ez, a hazai források elenyésző része jelent csak meg kifejezett területi fókusszal, területi kötöttséggel. Lényegében csak a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatást (TEKI) kellett ily módon felhasználni. A többi eszköz (pl. CÉDE, TFC) minden település számára nyitott volt.[3] Eseti kormánydöntések alapján azonban már ekkor megjelentek csak bizonyos térségeknek szánt hazai források (pl. Homokhátság, Balaton, Tisza völgy, Csereh át). E térségek programjainak súlypontja és támogatása azonban a gyakorlatban sokszor „átcsúszott" ágazati hatáskörbe. A 2000-es évek közepétől, az uniós támogatások növekvő súlyával párhuzamosan a hazai források megcsappantak, és az uniós források felhasználásának szabályozása miatt a területi célzás mozgástere is csökkent. A 2007–2013 közötti időszakban a nevesített térségekre vonatkozó fejlesztési támogatások beilleszkedtek (volna) az Új Magyarország Fejlesztési Tervbe (ÚMFT). Az ÚMFT tervezett komplex térségi fejlesztési programjai között szerepelt a Duna program, a Tisza program, a Balaton program, illetve külön programként a

[3] Csak 2006-ban különítettek el a leghátrányosabb kistérségek számára felhasználható támogatást.

Pólus program. E programok megvalósításához azonban arra lett volna szükség, hogy beépítsék azok elemeit az ágazati operatív programokba. Ez azonban csak a legritkább esetben történt meg. Az ÚMFT komplex térségi programjai, illetve a Pólus program gyakorlatilag elhaltak. Egyetlen területi célzású komplex program valósult meg, a leghátrányosabb helyzetű (LHH) térségek számára, melyhez 2008-tól kezdődően rendeltek elkülönített forráskeretet.

A 2014–2020-as tervidőszakra vonatkozó Partnerségi Megállapodás indikatív jelleggel sorolt fel funkcionális szempontból együtt kezelt térségeket, melyekre a Kormány országos térségfejlesztési kezdeményezéseket tervezett. Ezek körében a hátrányos és leghátrányosabb helyzetű térségeket, a nagyvárosi gazdasági növekedési zónákat és a Balaton térségét említette. Az országos jelentőségű területi fejlesztéseket azonban a legmeghatározóbb ágazati szereplők felelősségébe utalta. A nagyvárosi növekedési zónák innováció-orientált gazdaságfejlesztése a GINOP, a leghátrányosabb helyzetű járások és a szabad vállalkozási zónák foglalkoztatást és társadalmi felzárkózást szolgáló fejlesztése a GINOP és az EFOP részeként jelent meg. A járási rendszer bevezetése után, 2014-ben a Kormány immár járási szinten újra szabályozta a társadalmi-gazdasági szempontból hátrányos helyzetű kedvezményezett téregységeket, de az új kategóriák nem jelentették, hogy bármely programban elkülönített keret állt volna rendelkezésükre.

A tisztán hazai támogatások közül konkrét területre allokált költségvetési forrást jelentettek azok a támogatások, melyeket Pest megye kapott annak ellentételezéseként, hogy mint a Közép-Magyarországi Régió része sokkal kevesebb támogatást élvezett, mint más hasonló helyzetben lévő megyék. Szintén hazai finanszírozásból valósul meg a 2011-től induló Tanyafejlesztési Program, szerény forráskeretekkel megcélozva a tanyás térségek fejlesztését. A közfoglalkoztatási program nagyjából felét pedig az ún. Start-mintaprogramok adták, amelyeket a jogszabályban rögzített hátrányos helyzetű járásokban és településeken indíthattak. 2013 után újra megjelentek az eseti kormánydöntéseken alapuló térségi fejlesztések.[4] A pénzügyi fedezetet ezekben az esetekben is döntően uniós források biztosították. E programok elfogadásakor nem történik más, mint hogy egy térségi program mellé a Kormány rendel indikatív támogatási forrásokat az OP-k kereteiből, illetve az egyes fejezetek hazai költségvetési előirányzataiból. Ezek a források azonban elég ingatagok. Általában kormányhatározatokban születik meg a finanszírozási döntés, melyek végrehajtását a tárcák ilyen-olyan indokkal, módszerekkel elodázhatják, illetve bármikor megváltozhat maga a kormányhatározat is.[5] Ugyanígy döntően uniós forrásokat felhasználva finanszírozták a 2017-ben indult Modern Városok Programot (MVP) is. Ebben az esetben azonban minden egyes projektre külön kormányzati

[4] pl. Ős-Dráva program; KRAFT Program, Balaton Területfejlesztési Stratégiai Program; Tisza-tó Nemzeti Program; Tokaj-Hegyalja Világörökségi Térségfejlesztési Program; Mura Nemzeti Program; illetve legújabban a Közép-Dunamenti térség, valamint a szlovén Rába-vidék térségfejlesztési program fejlesztései.

[5] 2016. július elején például a Kormány váratlanul és indoklás nélkül vonta vissza a balatoni fejlesztésekre 2015 novemberében elkülönített forráskereteket.

finanszírozási döntés született a megyei jogú városokkal kötött együttműködési megállapodások alapján. 2016-tól eseti kormánydöntések fejlesztési forrásokat különítettek el az úgynevezett kiemelt turisztikai térségek számára is.[6] Egyelőre kizárólag hazai forrásokra támaszkodik a 2020-ban induló Magyar Falu Program az 5000 fő alatti települések számára, valamint a 2020-ban indult, de 2021-ben kibővült úgynevezett „Gazdaságélénkítő Program" és a „Felzárkózó Települések Program", melyeket a vonatkozó kormányhatározatokban felsorolt hátrányos helyzetű településeken (445 illetve 300 település) hajtanak végre.[7] Az utóbb felsorolt programok esetén érvényesül területi korlátozottság, de nem térségi, hanem településszinten.

Az Európai Bizottságnak hivatalosan 2021. december 30-án benyújtott Partnerségi Megállapodás tervezete szerint a 2021-2027-es tervciklusban alkalmazásra kerül néhány olyan szabály, amely egyfajta ideiglenes területhez való rendelést is jelent. A gazdasági aktivitást, a foglalkoztatásbővítést támogató, a helyi közszolgáltatások fejlesztését célzó felhívások forráskeretének egy részét (a tervek szerint 30%-át) adott ideig (2, illetve 1 évig) elkülönítik (a) a 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet szerinti komplex programmal fejlesztendő, illetve fejlesztendő járások és (b) a 15/2018. (II. 13.) Korm. rendelet alapján kijelölt szabad vállalkozási zónák települései, továbbá (c) a Magyarország egyes területei közötti gazdasági egyenlőtlenség csökkentése érdekében szükséges fejlesztési program, valamint (d) a „Felzárkózó települések" hosszú távú programjában az 1057/2021 (II.19.) kormányhatározat szerint kijelölt települési kör számára. A fentieken kívül a TOP Plusz tervezete alkalmaz további területi forrásallokációt és területi célzást. A többi OP általában úgy fogalmaz, hogy „a kedvezményezett települések körének pontos meghatározására a pályázati felhívásokban kerül sor, a támogatott fejlesztések jellegéhez igazodva".

A szabályozási mértékek területi differenciáltsága szempont alapján Illés szerint azokat a gazdaságpolitikai eszközöket tekinthetjük területfejlesztésinek, amelyek szabályozása térbelileg differenciált. Az uniós csatlakozással ez a szempont valamennyi gazdaságfejlesztési eszközre érvényessé vált, hiszen az uniós versenypolitika területileg differenciáltan korlátozza a maximális támogatási intenzitást. Uniós iránymutatások alapján a Magyar Kormány készíti elő, de az EU Bizottság hagyja jóvá Magyarország „regionális támogatási térképét", mely meghatározza az adott térségben beruházó nagyvállalatok számára beruházási támogatásként nyújtható állami támogatás maximális mértékét.[8] Az így meghatározott értékek

[6] 2020-ban a Kormány új rendeletet hozott a turisztikai térségekről, melyek száma jelenleg 11, de konkrét források hozzárendeléséről még nincs hír.

[7] Eredetileg e programot a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz keretében tervezték megvalósítani, de jelenleg még e program fedezetét főleg a Start mintaprogramra elkülönített források a Belügyminisztérium fejezetbe való átcsoportosítása adja.

[8] A támogatási szabályok egyes ágazatok esetén pl. kultúra, sport, szállítás, mezőgazdaság eltérőek, de például a mezőgazdaságra, agrárgazdaságra vonatkozó szabályok is tartalmaznak regionális differenciálást.

kisvállalkozások számára 20, középvállalkozások számára 10 százalékkal növelhetők. A térkép jelenleg négy különböző támogatási intenzitású kulcsot tartalmaz (0% Budapest és néhány fejlett Pest megyei település, 25% Nyugat-Dunántúl, 35% Közép-Dunántúl és a fejletlenebb Pest megyei települések, 50% a többi régió). 2022 január 1-től a magyar NUTS2 régiók többsége az 50%-os kategóriába kerül (beleértve Pest megyét is), míg Nyugat-Dunántúl, illetve Közép-Dunántúl egységesen a 30%-os kategóriába[9]. A budapesti nagyvállalati beruházásokra továbbra sem adható majd regionális beruházási támogatás.

Az uniós szabályozás keretein belül a meghirdetett pályázatok további differenciálást alkalmazhatnak. A Partnerségi Megállapodás jelenlegi tervezete szerint a kedvezményezett településeken a kkv-k, illetve helyi önkormányzatok számára teljes mértékben vissza nem térítendő támogatást kell biztosítani, és a megengedett legmagasabb támogatási intenzitást kell alkalmazni. A hazai támogatások közül a beruházásösztönzési célú fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásakor megyénként differenciált elszámolható költség értékhatárok érvényesek a jogosultság megállapításánál. A fejlesztési adókedvezmények esetén is alacsonyabb az értékhatár a kevésbé fejlett térségekben. 2014-től a szabad vállalkozási zónákban beruházó vállalkozások adókedvezményeket, illetve foglalkoztatási célú többlettámogatásokat is igénybe vehettek.

A döntés decentralizáltsága szempont meghatározásának döntő momentuma, hogy a területfejlesztési támogatás felhasználásáról helyben választott vagy másképp létrehozott testületek döntsenek. 2009-től azonban szó szoros értelmében vett decentralizált forrás egyáltalán nincs a rendszerben. A kormányzati felelősség érvényesítésének követelménye – a Kormány álláspontja szerint – kizárja a decentralizált megoldásokat. Az ÚMFT regionális programjai kapcsán – a várakozások ellenére – a regionális fejlesztési tanácsok gyakorlatilag csak mint kiemelt partnerek kaptak szerepet. A 2014-2020 közötti ciklusban, a TOP keretében a megyei önkormányzatok és a megyei jogú városok, majd jelenleg, a TOP Pluszban kizárólag a megyei önkormányzatok mint területi szereplők vettek részt a tervezésben és a végrehajtásban (Integrált Területi Program kidolgozása, TOP pályázatok területi értékelési szempontjai, döntéselőkészítés). A TOP-ban, illetve a TOP Pluszban alkalmazott területi eljárásrend miatt kormányzati szinten gyakran emlegetik ezeket decentralizált térségi fejlesztéseknek, de a végső támogatási döntések ezekben az esetekben sem decentralizáltan születnek. (Pálné 2019)

A *térségi hatás* szempontja alapján Illés Iván szerint területfejlesztésinek tekinthetők az egy-egy térség gazdasági szerkezetét átalakító, munkahelyteremtő fejlesztések, valamint a településközi, térségi infrastruktúra fejlesztését szolgáló, hatókörükben egy-egy település határait meghaladó beruházások. Már Illés Iván idejében is gondot okozott azonban a területfejlesztési és a településfejlesztési esz-

[9] Amennyiben a Bizottság elfogadja a Méltányos Átállást Támogató Alapból támogatásra javasolt térségeket, akkor Heves és BAZ megyében a maximális támogatási intenzitás 60%-ra nő.

közök elkülönítése. Jelenleg már a TOP és a TOP Plusz neve is sugallja, hogy kereteik felhasználása korlátozódhat csupán szűk értelemben vett településfejlesztési célú fejlesztésekre is. A fenntartható városfejlesztésre elkülönített keretek valóban jellemzően települési szintű fejlesztéseket támogatnak, illetve igen sok TOP vagy TOP Plusz kiírás olyan helyi infrastruktúrafejlesztést, vagy szolgáltatásfejlesztést céloz, amelyeknek nincs településhatárokon átnyúló hatása. Az egyes településkategóriákat megcélzó hazai fejlesztési programok esetén pedig végképp kétséges a térségi hatás. A MVP egyik pillére 28 országos közútfejlesztést, illetve négy vasútfejlesztést tartalmaz, a másik pillér városi fejlesztései azonban egyes esetekben csak települési hatókörűek. A Magyar Falu Program leginkább a hiányzó önkormányzati forrásokat igyekszik bepótolni (Somlyódyné 2020), a Kedvezményezett Települések Gazdaságélénkítő Programja és a Felzárkózó Települések Programja pedig – bár a kormányhatározatok szövege egyértelműen területfejlesztési célokra utal – a valóságban leginkább szociális célokat szolgál. Idővel a tanyaprogramon belül is áttolódott a súlypont a térségi típusú fejlesztésekről az egyéni támogatásokra, melyek egy része szintén szociális jellegű. (Perger, Kovács 2019).

A legerősebb térségi hatása éppen bizonyos ágazati fejlesztéseknek van. Nyilvánvaló, hogy a gazdaságfejlesztési, foglalkoztatási, közlekedési, vízügyi, környezetvédelmi, turisztikai fejlesztések erőteljesen formálják a területi struktúrát. Egyéb eseti programok (kastély program, várprogram, nemzeti stadionfejlesztési program, kisvasútprogram), vagy az egyre nagyobb súlyt képviselő egyedi kormányzati nagyberuházások szintén kihatnak az adott térség fejlődésére. Ugyanígy vitathatatlan a nagyvállalati támogatások szélesebb térségben érvényesülő gazdaságfejlesztési hatása.

A törvény által területfejlesztésinek minősített eszközök szempont szerint azok a területfejlesztés pénzügyi eszközei, melyeket a vonatkozó törvény annak minősít. Illés tanulmánya megírásának idején a területfejlesztési törvény 20. paragrafusa még direkt módon felsorolta a területfejlesztést különösen szolgáló központi és térségi eszközöket, illetve területfejlesztési célokat segítő eszközöknek minősítette a tárcákhoz rendelt gazdaság- és vállalkozásfejlesztési, foglalkoztatási és infrastruktúrafejlesztési pénzalapokat, előirányzatokat, a vállalkozásoknak adott központi és helyi adó- és egyéb kedvezményeket, és az önkormányzatok címzett és céltámogatásait is. Azóta a törvény e paragrafusa – a támogatási rendszerben bekövetkezett változásoknak megfelelően - többször módosult. Végül a 2016. évi LXVII. törvény hatályon kívül helyezte a 20. paragrafus valamennyi olyan pontját, mely részletezi a pénzügyi eszközöket[10], és csak a forráskoordinációra általánosan utaló pontot tartotta meg. A törvényi szabályozás tehát immár nem nevesít területfejlesztési pénzügyi eszközöket. A törvénymódosítások során parlamenti

[10] Ugyanígy hatályon kívül helyezte a 21. paragrafust, mely szerint a területfejlesztés céljainak hatékony megvalósítása érdekében a központi költségvetés, továbbá az egyes programok és fejlesztések elfogadásakor a területfejlesztés céljait figyelembe kell venni

hatáskörből kormányzati hatáskörbe került a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveinek, a kedvezményezett térségek besorolása feltételrendszerének meghatározása is. A Kormány dönti el, milyen eszközöket alkalmaz, milyen célra, és milyen módon. Ez a megoldás egyébként megfelel az uniós szabályozásnak, mivel a kohéziós támogatások felhasználásában az EU partnere a tagország kormánya.

A TERÜLETFEJLESZTÉSI FORRÁSOK NAGYSÁGRENDJE

Illés hivatkozott tanulmányában 2001. évi költségvetési adatok alapján megbecsülte a területfejlesztési források nagyságát és súlyát, melyek az értelmezéstől függően igen különböző nagyságrendeket képviseltek. Ha megkíséreljük ugyanezen logika mentén megbecsülni a mai forrásokat, számos nehézségbe ütközünk. Az uniós forráskereteket hét évre adják meg a programok, felhasználásuk nem egyenletes. A költségvetési törvények szerkezetükben változnak, így nehéz azonosítani a területfejlesztési célokhoz rendelt forrásokat. Nagyobb problémát jelent, hogy gyakoriak a kormányzati hatáskörben végrehajtott előirányzatmódosítások.[11] 2020-tól a koronavírus járványhoz kapcsolódó költségek is jelentősen átrendezték a költségvetési számokat. A költségvetés előirányzatai mégis adnak valamiféle képet arról, hogy a Kormány milyen nagyságrendű és típusú területfejlesztési forrásokban gondolkodott. A 2017 és 2020 közötti költségvetési törvények jelenleg hatályos szövege szerint tettem tehát kísérletet az összegzésre (*1. táblázat*), a táblázat adatai azonban hangsúlyozottan becsült értékek.

[11] A költségvetések végrehajtásáról szóló törvényekben rendre jelentős az eltérés a tervezett kiadásokhoz képest. A csúcs a 2020-as év volt, amikor a költségvetési felhalmozási kiadás több, mint 3 000 milliárd Ft-tal, az uniós fejlesztési kiadás 450 milliárd Ft-tal haladta meg a tervezettet. 2021-ben a HVG összesítése szerint 85 alkalommal jelent meg olyan Magyar Közlöny, amelyben a Kormány egy egyszerű határozattal átírta a költségvetést.

1. táblázat: A területfejlesztés pénzügyi eszközeinek köre Magyarországon különböző definíciók szerint

Definíció	2017		2018		2019		2020		2021	
	Mrd Ft	GDP %-a	Mrd Ft	GDP %-a	Mrd Ft	GDP %-a	Mrd Ft	GDP %-a	Mrd Ft	GDP %-a
Kedvezm. terület korlátozása I.	2 400	6,11	2 617	6,03	2 278	4,79	1 991	4,14	2779	5,44
Kedvezm. terület korlátozása II.	468	1,19	510	1,17	480	1,01	545	1,14	754	1,48
ebből hazai f.	169	0,43	200	0,46	322	0,68	309	0,64	264	0,52
Szabályozási mért. differenciáltsága	281	0,72	337	0,77	208	0,44	194	0,40	212	0,42
ebből hazai f.	6	0,02	27	0,06	23	0,05	20	0,04	33	0,06
Területi szereplő bevonása	474	1,02	498	1,15	299	0,60	312	0,65	423	0,83
ebből hazai f.	168	0,43	180	0,42	160	0,34	93	0,19	60	0,12
Térségi hatás	2 643	6.73	2 837	6,54	2 503	5,27	2 098	4,37	2 889	5,66
ebből hazai f.	595	1,51	620	1,43	629	1,32	556	1,16	616	1,21
Korm. által annak minősített	2 508	6,34	2 724	6,28	2 384	5,02	2 038	4,25	2 875	5,63
ebből hazai f.	269	0,68	306	0,71	429	0,90	356	0,74	360	0,70

Forrás: Saját számítás a vonatkozó évek hatályos költségvetési törvényei alapján, a GDP adatok forrása KSH. (2021-ben a GDP előzetes becslés PM alapján)

A *kedvezményezett terület korlátozottsága* szempontot – a korábbiakban ismertetett dilemma miatt - kétféleképpen értelmeztem. Az első esetben valamennyi uniós fejlesztési forrást ideszámítottam, hisz uniós értelemben a kedvezményezett térség valamilyen módon szinte minden esetben korlátozott. A második esetben csak azokat a forrásokat vettem számba, amelyek az országon belül is differenciálnak, és területi korlátozással használhatók fel (TOP, VEKOP, TOP Plusz, határmenti programok, Vidékfejlesztési Program (VP) fejlesztési kiadásai). A hazai támogatások köre mindkét esetben megegyezik, és azokat az előirányzatokat fedi le, amelyek valamilyen módon területi kötöttséggel használhatók. 2001-ben az e szempont szerint összegzett eszközök csupán a GDP 0,33%-ára rúgtak, az elmúlt években azonban uniós szintű értelmezés mellett a GDP 4-6%-ára, hazai értelemben pedig 1-1,2%-ára emelkedtek. Az uniós támogatások tehát többszörösére növelték az ilyen típusú támogatások összegét. 2001-hez képest még a GDP-arányos hazai források is 0,1-0,4 százalékponttal növekedtek.

A *szabályozási mértékek területi differenciáltsága* szempont becslésénél figyelembe vettem, hogy az uniós támogatások között számos olyan van, amely a ver-

senypolitikai szabályozás értelmében nem számít állami támogatásnak (pl. nem vállalkozásnak nyújtják, közszolgáltatásért járó ellentételezésnek számít stb.), vagy valamilyen speciális szabályozás alá esik (K+F, környezetvédelem, de minimis támogatás stb.). A GINOP források kb. fele, a VEKOP források kb. negyede, a VP források kb. 42%-a esetén volt vállalkozás a kedvezményezett (ITM 2019). Ezeket tekintettem területileg differenciált szabályozási mértékű forrásoknak, valamint a hazai gazdaságfejlesztést, vállalkozásfejlesztést célzó támogatásokat. 2001-ben a GDP 0,22%-át tette ki az ilyen típusú forrás, 2017-2018-ban már a GDP 0,70-0,80%-ára rúgott, majd az uniós pályázatok ciklikussága miatt visszaesett a GDP 0,40-0,45%-ára. A valóságban kissé magasabb ez az arány, mert a szabad vállalkozási zónákban érvényesített adókedvezmények a számításban nem szerepelnek, miután becslésükhöz nincs hiteles forrás.

A *döntés decentralizáltsága* mindenhol nulla értéket vett volna fel, ezért egy olyan sor szerepel a táblázatban, mely azokat a támogatásokat összegzi, melyek felhasználására a területi szereplőknek volt ráhatásuk (TOP, VEKOP, TOP Plusz, Leader, MVP, térségi fejlesztési programok). Illés számításai szerint 2001-ben a területfejlesztés regionális, vagy megyei szintre decentralizált forrásai a GDP 0,23%-át jelentették, 2006-ban - saját számításaim szerint - 0,29%-át (Perger 2010a). Miközben volumenükben és GDP arányosan is jelentősen nőttek a területfejlesztést szolgáló források, a decentralizált keretek csökkentek, majd 2009-től megszűntek. A táblázat adatai szerint a formális partneri egyeztetéseken túl a területi szereplők bevonása is visszafogottan történt csak meg. Csupán GDP 0,5-1,2%-át kitevő összeg felhasználására volt ráhatásuk, ami a területfejlesztésinek minősíthető forrásoknak mintegy 15-20%-ára rúg csupán.

Térségi hatású fejlesztési eszköznek minősíthető valamennyi olyan uniós vagy hazai terület- és településfejlesztési forrás, mely nem csak szűk településhatárokon belül ható fejlesztéseket támogat. A TOP, VEKOP, TOP Plusz esetén a szűken településfejlesztési célokat szolgáló források aránya körülbelül a források kétharmada, a VP esetén kb. egy tizede, ezek csökkentik a teljes kereteket. Az MVP közlekedésfejlesztési és nagy városfejlesztési projektjei feltételezhetően hatnak a megyei jogú városok tágabb térségére is, míg egyértelműen nincs térségi hatása a Magyar Falu Program vagy a Felzárkózó Települések Program fejlesztéseinek. A fentieken túl térségi fejlesztési hatásúnak értékelhetők a költségvetésben szereplő turisztikai előirányzatok, a közlekedési infrastruktúra beruházások, a nagyvállalati beruházások támogatása, az egyéb hazai gazdaságfejlesztési támogatások (pl. gazdaságfejlesztési célelőirányzat, Irinyi terv, Beszállítói Fejlesztési Program), illetve egyes sport, egészségügyi vagy kulturális célú nagyberuházások. A térségi hatással bíró eszközök 2001-ben a GDP 1,2-1,3%-át tették ki. Tulajdonképpen ez ma is így van, ha csak a hazai forrásokat nézzük, de uniós támogatásokkal együtt ma már a GDP 5-7%-ára rúgnak.

Végül miután a *törvény már direkt módon nem határoz meg területfejlesztési forrásokat*, a táblázatban a Kormány által területfejlesztésinek minősített előirányzatok szerepelnek, követve a területi folyamatokról 2016-ban készített kormánybeszámolóban (Magyarország Kormánya 2016) szereplő kategóriákat, bár az ott felsorolt források között vannak olyanok, melyek csak nagy képzelőerővel minősíthetők területfejlesztési támogatásoknak (pl. EMOGA támogatásai). A hazai források közül azok szerepelnek, melyeknél a vonatkozó kormánydöntések hivatkoznak területfejlesztési célra, vagy amelyek a költségvetési törvényben előirányzatként ilyen címmel szerepelnek.[12] 2001-ben a törvény által területfejlesztésinek minősített forrás a GDP 2,7-2,8%-a volt, ma a Kormány által területfejlesztésinek minősített forrás a GDP 5-6%-ára rúg. Ezek nagy része azonban más kritériumok szerint egyáltalán nem minősíthető területfejlesztési forrásnak.

A TERÜLETFEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSOK TERÜLETI ELOSZTÁSÁNAK ARÁNYAI

Illés Iván kutatásainak idején a területfejlesztést közvetlenül szolgáló hazai támogatások felhasználása jellemzően a megyék, illetve a régiók közötti keretmegosztás alapján történt. Manapság a hazai forráskereteket más logikával – településszinten, vagy eseti kormánydöntésekkel – határozzák meg. Az uniós támogatások esetén az ágazati operatív programok keretei között alapvetően kétféle eljárásrend alapján ítélik meg a támogatásokat, vagy pályázati rendszerben, vagy kiemelt eljárásrendben.[13] Ez utóbbi esetben a Kormány nevesíti a kiemelt projekteket az éves fejlesztési keret elfogadása során.[14] A megítélt támogatások területi eloszlása mindkét esetben esetleges, kivéve azokat a kiírásokat, ahol valamilyen területi alapú célzást alkalmaznak, vagy ahol egyes pályázatok területi szempontok alapján előnyben részesülnek az elbíráláskor. A 2014-2020-as időszak tervezésekor nem kerültek megfogalmazásra olyan markáns területi célok, amelyek előzetesen determinálták volna az országos szintű területi forrásallokációt, így a területi célzás meghatározása elsősorban ágazati hatáskör volt. A GINOP fejlesztéseinek szempontjából a szabad vállalkozási övezetek jelentették a beavatkozások alapvető térkategóriáját, és több témában megjelentek mint elsődleges célterületek. AZ EFOP a társadalmi felzárkózást célzó támogatásokat a szabad vállalkozási zónák településeire és a fejlesztendő járásokra koncentrálta. Több más intézkedés esetén is alkalmazott területi célzást, bár ezek nem az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióban (OFTK) megjelenő megközelítést alkalmaztak (pl. ezer fő alatti kistelepülések; a romák lakta települések, településcsoportok és elmaradott településré-

[12] Ebből a szempontból a leginkább ellentmondásos, hogy 2021-ben a Gazdaságvédelmi, 2022-ben a Gazdaságújraindítási Alap fejezeten belül a Közép-Duna menti térségfejlesztés előirányzataként szerepel a Paks II. Atomerőmű Zrt. tőkeemelése (115, 90 Mrd, illetve 270 Mrd Ft), valamint a tárca nélküli miniszter tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó cégek forrásjuttatásai (4 Mrd FT, illetve 2 Mrd Ft).

[13] Bizonyos kiírásokban, kis értékű projektek esetén egyszerűsített eljárásrend is alkalmazható.

[14] 2018-ig az IKOP, KÖFOP forrásainak szinte 100%-át, a KEHOP 90%-át, az EFOP, GINOP, TOP, VEKOP 35-40%-át kiemelt projektekben használták fel (ITM 2019).

szek; szolgáltatáshiányos települések). A Vidékfejlesztési Program (VP) pályázati kiírásai a vidéki térségeken belül mindig az adott intézkedés céljainak megfelelően szűkítettek. A VP félidei értékelése azonban megállapította, hogy a 2019. év elejéig meghirdetett felhívások 45,9%-ában szerepelt a kedvezményezett települések vagy járások előnyben részesítése (Agrárminisztérium 2020). A 2021-2027-es ciklusra vonatkozó Partnerségi Megállapodás tervezete már részletesen foglalkozik a területi hátrányok csökkentését célzó intézkedésekkel. Ezen belül az elosztási arányokat érinti, hogy végül az Európai Bizottságnak benyújtott változat szerint a teljes kohéziós forráskeretre érvényes lesz a négy legfejletlenebb régióra irányuló 65%-os forrásallokáció. A helyi önkormányzatok és a kkv-ék számára elérhető támogatások esetében pedig a területi hátránnyal érintett térségeket kedvezményezik a projektkiválasztás során, továbbá a támogatási intenzitás meghatározásánál.

Külön kategóriát képeznek a korábbi ROP-ok, illetve a TOP és a TOP Plusz, miután ezekben területi alapú indikatív keretmegosztás is történik. E programok részesedése a strukturális és kohéziós alapokból nyújtott támogatások teljes forráskeretéből a 2007-2013 közötti tervciklusban 23,1%, 2014-2020 közötti tervciklusban 15,8%, illetve a 2021-2027 közötti tervciklusban az eredeti tervek szerint 18%, amit közvetlenül a Partnerségi Megállapodás benyújtása előtt felemeltek 20%-ra. A területi forrásallokáció aránya tehát még az önálló regionális operatív programok idején sem érte el a 25%-ot, a következő ciklusban jelentősen visszaesett, végül manapság kis mértékben újra nőtt, de ma sem éri el korábbi súlyát. A területi forráskeretek NUTS2 régió szinten összesített eloszlása a *2. táblázat* szerint alakult. A 2014-2020-as tervciklusban nem csupán a területi logikájú forráselosztás súlya csökkent, hanem valamennyi régióban a felhasználható forráskeret is. A 2021-2027-es ciklusban ugyan a forráskeretek emelkednek, de Dél-Dunántúlon és Észak-Magyarországon még így sem érik el a korábbi önálló regionális OP keretét. E két régió arányaiban sem jutott nagyobb szelethez, miközben a közép-magyarországi, majd a budapesti keretek csökkenése miatt a többi régió részesedése növekedett. Az is világosan látszik, hogy Pest megye leválása nem tudta megakadályozni, hogy a korábbi Közép-Magyarországi Régió szintjén tovább csökkenjenek a források.

A 2007-2013 tervciklus regionális operatív programjainak esetén hosszú egyeztetési és tervezési folyamatban alakult ki az egyes régiók forráskerete. A régiók eredetileg komplex operatív programokat terveztek. Végül csupán a források mintegy egynegyedére készült el a hét regionális operatív program, melyek tartalmazták az esetlegesen elinduló komplex programok, valamint a kormánydöntést igénylő kiemelt projektek forrásait is. További területi forrásallokáció az LHH programra történt.

2 táblázat: Területi alapon allokált forráskeretek NUTS2 szintű összesítése a különböző tervciklusokban[15]

	2007-2013		2014-2020		2021-2027	
	Mrd Ft	**%**	**Mrd Ft**	**%**	**Mrd Ft**	**%**
Közép-Magyarország	483	*25,4*	266	*18,6*		
Budapest					84	*5,0*
Pest megye					147	8,8
Észak-Alföld	321	*16,9*	276	*19,3*	356	*21,3*
Észak-Magyarország	298	*15,7*	231	*16,2*	265	*15,8*
Dél-Alföld	247	*13,0*	230	*16,1*	271	*16,2*
Dél-Dunántúl	232	*12,2*	162	*11,4*	201	*12,0*
Közép-Dunántúl	167	*8,8*	152	*10,7*	189	*11,3*
Nyugat-Dunántúl	153	*8,0*	110	*7,8*	165	*9,9*
Összesen	1901	100	1427	100	1674	100

Forrás: saját szerkesztés a regionális operatív programok eredeti forráskeretei, Az 1702/2014. és a 1707/2014. (XII.3.) Korm. határozatok, valamint az 1658/2021. (IX. 24.) Korm. határozat 2021. december 30-án módosított szövege alapján.

A 2014-2020, valamint a 2021-2027 közötti tervciklusban a TOP, illetve a TOP Plusz keretein belül úgynevezett területi eljárásrendet alkalmaznak. A végrehajtás a területi szereplők által kidolgozott integrált területi programokra (ITP) támaszkodik, melyeket a Kormány által jóváhagyott – prioritások szintjére lebontott – allokált forráskeretekkel és egyéb kötelező szabályok alapján (TOP-ban tematikus keretek, indikátorok, TOP Plusz-ban kötelező allokáció a kiemelt térségekre, városfejlesztési programokra), részletes tartalmi előírások szerint dolgoztak ki. A TOP forráskeretének elosztását eredetileg 3 szinten tervezték, megyék, várostérségek és megyei jogú városok szintjén. A 2014. májusi elosztásban a fejletlenebb megyék preferálása nem igazán tükröződött (*3. táblázat*). Az allokációra vonatkozó számítási módszert 2014 folyamán módosították. Megszűnt a várostérségi szint és a megyék közötti forráselosztást a megye lakónépessége és a GDP/fő-ben mért relatív gazdasági fejlettsége alapján határozták meg. Területi szereplők maradtak a megyei jogú városok, melyek az un. fenntartható városfejlesztési keretre tervezhettek. A forrásallokáció közöttük népességarányosan történt. A keretek felhasználásának tervezése során a megyei önkormányzatok ritkán éltek a területi célzás lehetőségével. A fejlesztési célterületre lekötött forrásfelhasználási mód a teljes megyei

[15] A KMOP-ban megjelenő ágazati tükörkiírásokkal, a VEKOP-ban megjelenő ágazati hatáskörbe utalt forrásokkal, valamint a TOP Plusz budapesti keretében megjelenő ágazati hatáskörbe utalt forrásokkal együtt.

TOP forráskeretnek csupán 16,3%-át jelentette (Pénzügyminisztérium 2018). A fejlesztési célterületek fogalmát a megyék eltérően értelmezték, szerepelt köztük tájegység, járás, településtípus, térségtípus is. Egyes megyék (Jász-Nagykun, Békés, Szabolcs-Szatmár) erőteljesen, míg mások (Fejér, Csongrád, Győr-Sopron, Nógrád, Hajdú-Bihar, Tolna) egyáltalán nem, vagy alig éltek a területi célzás lehetőségével. Többségük inkább a területi kiválasztási kritériumok között szerepeltetett területi szempontokat.

A TOP Plusz keretösszegének megyék közötti felosztása szintén a lakónépesség és az 1 főre jutó GDP alapján történt, preferálva a kevésbé fejlett megyéket. A megyei jogú városok azonban már nem jelentek meg önálló területi szereplőként. A forrásfelosztás előnyben részesítette a 4 legkevésbé fejlett régió felzárkóztatását, a TOP Plusz területi keretösszegének minimum 65%-át Dél-Alföld, Dél-Dunántúl, Észak-Alföld és Észak-Magyarország megyéiben kell felhasználni. Az allokációs arány elérése érdekében felső korlátot alkalmaztak a 2014-2020-as időszak megyei tervezési keretösszegeinek figyelembevételével, és a felső korlát feletti összeget a felső korláttal nem érintett megyék között lakosságarányosan osztották szét. A megyei ITP-ékben kötelező volt további területi célzást alkalmazni, és forrásokat allokálni a komplex programmal fejlesztendő járásokban (36 járás) és a kiemelt térségekben (3 térség) megvalósuló fejlesztésekhez, valamint a kijelölt városok fenntartható városfejlesztési intézkedéseire. Azok a megyei jogú városok, melyek kerete így több mint 25%-kal csökkent a fejletlenebb régiókban, vagy több mint 40%-kal Nyugat- és Közép-Dunántúlon, kompenzációt kaptak az úgynevezett „biztonsági háló" keretéből. A TOP Plusz Budapestre vonatkozó forráskeretét a fejlett régiókategóriára jutó nemzeti ERFA és ESZA+ keretösszege határozta meg.

3. táblázat: A területi szereplők tervezési hatáskörébe utalt források összesen megyei bontásban

	Forráskeret (milliárd Ft)			Egy főre jutó keret (ezer Ft)			1 főre jutó GDP az országos átlag %-ban	
	TOP		TOP Plusz	TOP		TOP Plusz		
	2014 május	2014 dec.	2021 dec.	2014 május	2014 dec.	2021 dec.	2013	2020
Budapest[16]	78,85	21,90	16,71	45,19	12,55	9,69	*211,2*	207,2
Pest	52,47	15,30	147,45	42,98	12,53	112,57	*84,8*	*79,9*
Fejér	61,11	56,59	67,49	145,67	134,89	161,18	*96,8*	*98,8*
Komárom-Esztergom	40,33	39,11	49, 02	134,13	130,07	163,52	*101,2*	*96,3*
Veszprém	49,48	56,71	73,21	141,77	162,49	214,62	*71,9*	*75,6*
Győr-Moson-Sopron	46,20	32,41	64,32	102,59	71,97	134,48	*120,6*	*113,0*
Vas	39,13	35,67	45,06	153,70	140,11	177,76	*97,7*	*86,3*
Zala	45,09	42,19	55,95	161,25	150,88	211,05	*76,7*	*71,8*
Baranya	69,53	69,42	85,78	185,92	185,62	240,40	*65,1*	*68,5*
Somogy	51,24	58,20	71,79	162,40	184,46	238,55	64,7	64,9
Tolna	33,17	34,41	48,02	145,48	150,92	225,09	*79,9*	*75,5*
BAZ	109,97	128,31	137,16	162,92	190,09	216,78	*62,5*	*70,5*
Heves	45,71	52,77	67,11	150,61	173,87	229,85	*70,6*	*75,5*
Nógrád	40,10	50,33	65,23	202,12	253,69	347,76	*43,7*	*45,2*
Hajdú-Bihar	93,00	92,94	116,14	172,38	172,27	220,72	*71,6*	*71,9*
Jász-Nagykun-Szolnok	60,36	68.97	88,75	157,40	179,85	244,06	*64,6*	*68,2*
Szabolcs-Szatmár-Bereg	93,00	113,91	151,52	165,66	202,91	277,85	*55,6*	*57,9*
Bács-Kiskun	79,86	86,34	98,43	154,50	167,04	196,85	*57,9*	*80,2*
Békés	58,64	71,17	86,39	165,09	200,37	264,57	*59,4*	*59,5*
Csongrád	79,74	72,07	104,08	195,73	176,31	263,08	*74,4*	*76,3*
Összesen	1 229,87	1 198,72	1 674,08	124.51	121,36	172,04	100	100
Bp. nélkül össz.	1 148,13	1 107,85	1 622,9	141,17	136,22	202,69	85,75	86.41
4 kiemelt régió	814,32	898,84	1 093,08	167,61	185,01	223,91	65,88	68,75

Forrás: saját szerkesztés az 1298/2014. (V.5.) és az 1803/2013. (XI.8.) Korm. határozat, az 1702/2014. és a 1707/2014. (XII.3.) Korm. határozat, valamint az 1658/2021. (IX. 24.) Korm. határozat 2021. december 30-án módosított szövege alapján. A GDP-re és lakosságszámra vonatkozó adatok forrása KSH.

A *3. táblázat* azt mutatja be, hogy miként alakultak megyei összesítésben az allokált forráskeretek, a megyei jogú városok, illetve a biztonsági háló kereteit is beleértve. A TOP forráskeretek 2014 óta többször módosultak, elsősorban az

[16] Kormányzati, illetve ágazati hatáskörben tervezett források nélkül.

árfolyamváltozások miatt, illetve az MVP is hozott némi módosítást. A fő arányok azonban érdemben nem változtak. Az egy főre jutó forráskeretek alapján megállapítható, hogy a TOP és a TOP Plusz kereteinek allokációja valóban egyre jobban figyelembe vette a megyei szintű területi különbségeket. A megyei jogú városok keretének integrálása a megyei keretekbe 2021-ben további harmonizáló hatással bírt, így a jelentősebb nagyváros nélküli megyék 1 főre jutó támogatási kerete magasabb. Problémának tűnik azonban, hogy az allokáció statikus adatok alapján történik, nem veszi figyelembe a trendeket. Egyes megyék ugyanis viszonylagos fejlettségük mellett 2013 óta folyamatosan visszaesnek (Pest, Komárom, Győr-Sopron, Vas, Zala), míg más megyék sokat közelítettek az országos átlaghoz (különösen Bács-Kiskun, de Borsod és Heves is). Nem követi következetesen a fejlettségi különbségeket Pest megye egy főre jutó forráskerete, mely még ma is alatta marad a legfejlettebb Győr-Sopron keretének, illetve Békés egy főre jutó kerete, mely szinte megegyezik Csongrád keretével, miközben országos átlaghoz viszonyított fejlettségükben 17,2 százalékpontos a különbség. Pest megye valószínűsíthetően a felső korlát alkalmazása miatt járt rosszul, míg Csongrád kedvező helyzete annak köszönhető, hogy Szeged és Hódmezővásárhely jelentős összegű kompenzációt kapott a biztonsági háló központi keretéből.

A megyéken belüli területi különbségek, illetve területi sajátosságok kezelését a rendszer alapvetően a területi szereplőkre bízza, bár immár az ITP kötelező tartalmi eleme lett a területi szemléletű forrásfelhasználási módok leírása. A megyék azonban különböző mértékben érzékenyek a belső területi problémákra, esetleg eltérő minőségben képesek megalkotni a területi specialitásokhoz illeszkedő programot (ITM 2020). A TOP keretek élesen elválasztották a megyéket a megyei jogú városoktól, a város és vonzáskörzete közötti együttműködés csak elvétve fordult elő (PM-HBH 2018). A jelenlegi tervciklusban egy-két megyei ITP-ben már hangsúlyosabban van jelen a városok és térségük együttes kezelése (Pl. Jász-Nagykun-Szolnok, Békés, Csongrád), azonban továbbra is elgondolkodtató a városok szerepének eltérő megítélése. A TOP Pluszban Somogy, Bács-Kiskun, Vas, Veszprém, BAZ, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar csak az egyébként is fejlettebb megyeközpontokra allokálta a városfejlesztési forrásokat, míg más megyék (pl. Békés, Fejér, Pest, Csongrád, Tolna) szinte minden nagyobb városukra.

A PÉNZÜGYI ESZKÖZRENDSZER ÁTTEKINTÉSE ALAPJÁN LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK

Az állami beavatkozások a nagyságrendileg megnövekedett forráskeretek ellenére sem voltak képesek érdemi területfejlesztési hatást elérni. Az egy főre jutó GDP öt régiónkban még mindig nem érte el az uniós átlag 60%-át, öt megyénkben pedig az EU–átlag felénél is kisebb. Hazai szinten Budapest előnye tovább nőtt. Budapest nélkül ugyan mind regionális, mind megyei szinten tapasztalható némi közeledés, de ez elsősorban az élenjáró régiók, megyék lendületvesztésének tudható be

(Zsibók, Koós 2021). A területi különbségek más vetületekben is megmaradtak, vagy súlyosbodtak (Czirfusz ed. 2020, Koós ed. 2021). A területfejlesztés pénzügyi eszközeinek áttekintése további adalékokkal szolgál annak megértéséhez, hogy miért nem volt igazán sikeres a hazai területfejlesztési politika.

Az uniós források minden jel szerint jobban szolgálják az uniós szintű felzárkózást, mint a hazai területi különbségek mérséklését (*1. táblázat)*. Az uniós kereteken belül is lenne mozgástér, de ez csak korlátozottan hasznosul. Számos Illés Iván által feltárt ellentmondás ugyanis ma is fennmaradt: a területfejlesztési és a kifejezetten egy-egy település lakosait szolgáló beruházások keveredése, a kedvezményezett térségek megállapításának vitatható megoldásai, a túlzott igyekezet az EU szabályozási megoldásainak hazai - inkább formális, mint tartalmi - átvételére, a szabályozási környezet és a támogatási intézményrendszer gyakori változásai, a túl sokféle és koordinálatlan támogatási eszköz. A területfejlesztés pénzügyi eszközei ma sem illeszkednek strukturált és átgondolt rendszerbe, nem követnek következetes területfejlesztési stratégiát. Nagyon fontos, hogy melyek a területi szempontból korlátozottan felhasználható források, vagy hol lehet területi kedvezményeket igénybe venni. Az Országos Területfejlesztési Koncepciók (OTK 1998, 2005) és az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (OFTK 2014) megjelenítettek térségtípusokat, kiemelt térségeket, melyekhez speciális célokat és beavatkozásokat rendeltek. Ezek megjelenése azonban nem követett átgondolt célrendszert és egyre több ilyen térség jelent meg a dokumentumokban. Az OFTK például már 20 térségtípust, vagy konkrét térséget nevesített, de ez konkrét beavatkozásokat ritkán vont magával. Az OGY határozatok és kormányhatározatok ajánlásait sem a szaktárcák, sem a megyék, néha maga a Kormány sem vette figyelembe. Térségi szemléletű és valamennyire állandó maradt a társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségek megjelenítése. A szabad vállalkozási zónák 2013-as szabályozása azonban már ágazati logikával hozott döntés volt, amelyet csak később harmonizáltak az előző rendszerrel. Megjelentek más ágazati szempontok alapján megcélzott térségek, mint a turisztikai övezetek, vagy akár a vidékfejlesztés célterületei. A területfejlesztési törvény szerinti kiemelt térségek köre is gyakran változott, és nem, vagy más kontextusban szerepeltek a koncepciókban (pl. Tokaj-Borvidék, Közép-Duna Mente). A Kormány pedig igen gyakran forrásokat, kedvezményeket rendelt a koncepciókban egyáltalán nem szereplő térségekhez, településtípusokhoz. Az ad-hoc kormányhatározatokban megjelenő térségi programokon kívül ilyenek az utóbbi évek településtípusokat célzó programjai. Sokat elmond a következetlenségről, hogy a Partnerségi Megállapodás 2021 februári tervezete a területi hátrányok csökkentése érdekében előnyben részesíthető településkör lehatárolását 5-féle szabályozás alapján határozta meg, melyek részben átfedik egymást.

A térségi gondolkodás szinte teljesen hiányzik a rendszerből. A források allokálását, vagy a kedvezményezettséget gyakran települési szinten határozzák meg,

a bevont településkör pedig folyamatosan változik. A deklaráltan területfejlesztési forrásoknak nem is lehet regionális hatása, hisz jellemzően nem régiófejlesztést, hanem kis léptékű térségek fejlesztéseit, vagy településfejlesztést finanszíroznak. Az OFTK-ban szereplő nagyobb területi egységek komplex fejlesztéseire alig rendelődnek források. Az egyes településkategóriákat megcélzó kormányzati programok nem településhálózatban gondolkodnak, csak a legnagyobb és a legkisebb településeket célozták meg, így a többközpontú területi fejlesztés elvének ellentmondanak.

Változatlanul igaz, hogy a térségi hatású, de ágazati típusú fejlesztések sokkal jelentősebb területi hatással bírnak, lényegében ez a Kormány területfejlesztési politikájának alapja. A Modern Városok Programja forrásainak 60%-a közút- és vasútfejlesztések előirányzatainak átcsoportosításával állt össze, a turisztikai fejlesztések, illetve minden nagyobb sport, egészségügyi, kulturális, környezetvédelmi nagyberuházás esetén a Kormány erőteljesen hangsúlyozza a térségfejlesztési hatást. A gazdaságfejlesztésben is gyakran megjelenik ez a szempont. Az egyedi kormánydöntéssel meghozott nagyvállalati támogatások a legtöbb esetben az uniós regionális fejlesztési támogatásokra vonatkozó iránymutatásnak megfelelően adhatók a kevésbé fejlett régiókban. Egy elemzés (K-monitor blog 2019) áttekintette az egyedi kormánydöntéseken alapuló döntően külföldi nagyvállalati támogatásokat 2004 és 2020 között. A támogatás összege 2016 után minden évben meghaladta a 60 milliárd Ft összeget, 2019-ben több, mint 100 milliárd Ft volt. Az ilyen beruházások korábban egyértelműen a fejlettebb térségekben, illetve a nagyvárosokban (Győr, Kecskemét, Debrecen, Miskolc) koncentrálódtak, a 2010 után hozott támogatási döntések azonban jobban szóródnak az országban.

A korábbi programok értékelései, illetve tudományos publikációk sokszor megállapították, hogy a projektalapú forráselosztás területfejlesztési szempontból gyakran nem kívánt hatásokkal járt. A legfrissebb értékelések közül a vidékfejlesztési program és a helyi gazdaságfejlesztési támogatások értékelése (Agrárminisztérium 2020, Miniszterelnökség 2021a) mutatott ki egyértelműen a kedvezményezett térségekre, illetve a kisebb településekre jutó arányaiban magasabb forrásallokációt. A legutolsó valamennyi kohéziós forrás abszorpcióját járási szinten vizsgáló értékelés (ITM 2019) szintén megállapította, hogy minél fejletlenebb egy térség, annál több támogatás érkezett az adott térségbe, a komplex programmal fejlesztendő járások pedig – a GINOP kivételével - jellemzően népességarányukon felül részesülnek a támogatásokból. Ezek a megállapítások azonban csak akkor voltak igazak, ha a kiemelt projekteket kivették az elemzésből. A kiemelt projektekkel együtt számítva a legmagasabb egy főre jutó kohéziós támogatás ma is a fővárost és a megyei jogú városokat jellemzi. Bár a VP-én kívül még a TOP-ot jellemezte viszonylag harmonikusabb forráseloszlás, a területi kiválasztási rendszer (TKR) értékelésének (ITM 2020) egyik legfontosabb megállapítása volt, hogy a TKR önmagában nem volt képes elérni, hogy megfelelő szinten érvényesüljön a területiség és az integrált megközelítés. A decentralizáció továbbra is fájóan hiány-

zik a rendszerből, sőt a területi szereplők bevonása a tervezésbe, végrehajtásba is igencsak korlátozott, ami gyengíti a területi szintű koordináció esélyét, rontja a források felhasználásának hatékonyságát.

ZÁRSZÓ HELYETT

Míg Illés Iván kutatásainak idején egyértelműen nőtt a területfejlesztési politika jelentősége, addig az elmúlt tíz-tizenöt évben - a jelentősen bővülő források ellenére - veszített súlyából. „Az ország területfejlesztési koncepciója súlytalan és erélytelen pozícióba került" írta ezt az 2012-ben készült országgyűlési jelentés a területi folyamatokról. Azóta, ha lehet még hatványozottabban igaz ez a tendencia. Bár 2017-ben aktuális lett volna az OFTK felülvizsgálata, és az előkészítő munkát ezzel kapcsolatban el is végezte a felelős tárca, a módosítási javaslat azóta sem került az Országgyűlés elé. A Kormány legújabb intézkedéseiből azonban úgy tűnik, hogy felismerte, a területi különbségek mélyülése komoly gazdaság- és társadalompolitikai feszültségeket okozhat. Erre utal a felemelt TOP Plusz keret, a négy legfejletlenebb régióra irányuló 65%-os forrásallokáció teljes kohéziós forráskeretre való kiterjesztése, és egyéb területi kedvezmények hangsúlyozása. A TOP Plusz is minden jel szerint erőteljesebben érvényesíti az OFTK-ban megfogalmazott szempontokat, célokat. A kistelepülésekre, valamint egyéb lemaradó településekre koncentráló hazai programok szintén a területi különbségek mérséklésének szándékára utalnak. Regionális léptékű fejlesztéseket, egyben új logikájú térségi lehatárolást célozhat meg az úgynevezett Gazdaságfejlesztési Zónák kialakítása, melyek egyes nagyvárosi térségeken kívül a szomszédos határon túli területeket is lefedik.[17] Kis lépések történnek. Reménykedjünk abban, hogy jelentős nagyságrendű uniós források koordináltabb felhasználása mellett a jövőben enyhülnek területi feszültségeink.

IRODALOM

Agrárminisztérium (2020): *Záró értékelési jelentés a Vidékfejlesztési Program 2014-2020 tematikus értékelésére vonatkozóan. 7 - Területi kiegyenlítő hatás vizsgálata*. https://www.palyazat.gov.hu/2020-vi-vp-rtkelsi-feladatok (Letöltés: 2021.12.23.)

Beluszky, P., Bajmóczy, P., Csatári, B. (2019): Magyarország településeinek dinamikai típusai napjainkban. In: Farkas, J. Zs. et al. (eds): *Alföldi Kaleidoszkóp - A magyar vidék a XXI. században: Tanulmányok a 70 éves Csatári Bálint köszöntésére.* MTA KRTK RKI, Kecskemét, 30-45.

Czirfusz, M. (ed) (2020) *Területi kihívások és területi politikák Magyarországon, 2010–2020.* KRTK, Budapest

Illés I. (2002): A területfejlesztés pénzügyi eszközei az Európai Unióban és Magyarországon. *Közgazdasági Szemle,* Július-Augusztus. 677-698.

[17] Északnyugat-magyarországi GFZ, Dél-dunántúli GFZ, Dél-alföldi GFZ, Északkelet-magyarországi GFZ, Tokaj és vidéke GFZ, Főváros és agglomerációja GFZ. Egyelőre azonban még e térségek fejlesztési programjainak kidolgozása és egyeztetése folyik, konkrét pénzügyi intézkedésekről csak Debrecen esetén született döntés.

Illés, I (2005): A területfejlesztési politika eszközei. In: Perczel, Gy., Szabó, Sz. (eds): *100 éve született Mendöl Tibor – Emlékkötet.* Trefort Kiadó, Budapest, 57-68.

Illés, I. (2006): A regionális támogatások rendszere Magyarországon és a továbbfejlesztés igényei. In: Inotai, A. (ed): *EU-tanulmányok VI.* Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 865-902.

Illés, I. (2008): *Területi kohézió és városfejlesztés*. Kutatási zárótanulmány. Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, Pécs

Innovációs és Technológiai Minisztérium, Monitoring és Értékelési Főosztály (2019): *A támogatások abszorpciójának területi vizsgálata. Értékelési jelentés.* https://www.palyazat.gov.hu/intzmnyi-rtkelsek- (Letöltés: 2021. 12. 26.)

Innovációs és Technológiai Minisztérium (2020): *Az integrált területi végrehajtás értékelése*. készítette az AAM Tanácsadó Zrt.- Collectivo Szakértői Közösség https://www.palyazat.gov.hu/az-integrlt-terleti-vgrehajts-rtkelse (Letöltés: 2021. 12. 23.)

Komarek, L. (2019): Hasonlóságok és különbségek Magyarország területi fejlettségében. *Jelenkori társadalmi és gazdasági folyamatok*, 3. 29–43. DOI: 10.14232/jtgf.2019.3.29-43.

Koós Bálint (ed) (2021) *Területi riport 2021.* KRTK, Budapest

K-monitor (2019) *Hol lett munkahely a multiknak kiosztott milliárdokból?* https://k.blog.hu/2019/01/23/ekd_terkep#more14563844 (Letöltés: 2022. 01. 13.)

KPMG (2017): *A magyarországi európai uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007-2013-as programozási időszak vonatkozásában.* KPMG, Budapest.

Lengyel, I., Kotosz, B. (2018): Felzárkózás és/vagy távolságtartó követés? A visegrádi országok térségeinek fejlődéséről. *Tér és Társadalom* 1., 5–26. https://doi.org/10.17649/TET.32.1.2910

Lengyel, I., Varga, A. (2018): A magyar gazdasági növekedés térbeli korlátai – helyzetkép és alapvető dilemmák. *Közgazdasági Szemle* 5., 499–524. http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2018.5.499

Magyarország Kormánya (2012): *B/31 számú Jelentés az ország területi folyamatainak alakulásáról, a területfejlesztési politika és a területrendezési tervek érvényesítésének hatásairól, az Országos Területfejlesztési Koncepció felülvizsgálatáról, valamint a magyar településhálózat helyzetéről* https://regionalispolitika.kormany.hu/jelentes-az-orszag-teruleti-folyamatainak-alakulasarol (Letöltés: 2018. 05. 11.)

Magyarország Kormánya (2016): *B/13058. számú beszámoló az ország területi folyamatainak 2009-2014 közötti alakulásáról és a területfejlesztési politika, a területrendezési tervek érvényesítésének hatásairól, a területfejlesztést szolgáló pénzeszközök felhasználásáról, valamint a nemzetközi és határ menti területfejlesztési és területrendezési tevékenységről* https://regionalispolitika.kormany.hu/jelentes-az-orszag-teruleti-folyamatainak-alakulasarol (Letöltés: 2018.05.11.)

Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra https://www.palyazat.gov.hu/szechenyi_2020 (Letöltés:2018. 01.14.)

Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2021-2027 időszakra vonatkozó kohéziós források felhasználásáról. Tervezet. 2021 februári verzió. https://www.palyazat.gov.hu/partnersegi-megallapodas, letöltés: 2021. 11. 03.

Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2021-2027 időszakra vonatkozó kohéziós források felhasználásáról. A tagállam által az Európai Bizottságnak hivatalosan benyújtott verzió. https://www.palyazat.gov.hu/partnersegi-megallapodas (Letöltés: 2022. 01. 31.)

Miniszterelnökség (2021a): *A helyi gazdaság fejlődésének területi szempontú értékelése*. *Értékelési jelentés.* Vs.2.0. https://www.palyazat.gov.hu/a-helyi-gazdasg-fejldsnek-terleti-szempont-rtkelse (Letöltés: 2021. 12.23.)

Miniszterelnökség (2021b): *Pénzügyi eszközök értékelése, 2014-2020*. *Értékelési jelentés*. Készítette Equinox Consulting Kft. https://www.palyazat.gov.hu/pnzgyi-eszkzk-rtkelse# (Letöltés 2021. 12.23.)

Pénzügyminisztérium (2021): *Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz 2021-2027.* Tervezet. 5 verzió. https://www.palyazat.gov.hu/terulet_es_telepulesfejlesztesi_operativ_program_plusz. (Letöltés 2021.12. 02.)

Pénzügyminisztérium (2019*): Az integrált területi programok értékelése. Kutatási zárójelentés*. Készítette: HBH Stratégia és Fejlesztés Kft. https://www.palyazat.gov.hu/a-pnzgyminisztrium-regionlis-fejlesztsi-programokrt-felels-helyettes-llamtitkrsgnak-kzlemnye-az-integrlt-terleti-programok-rtkelse-cm-kutats-zrjelentsnek-megjelensrl (Letöltés: 2021.12.04.)

Pálné Kovács, I. (2019): *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest

Pálné Kovács, I. (2021): A centralizáció és a perifériák fejlődési esélyei. *Tér és Társadalom* 4., 215-240. doi: 10.17649/TET.35.4.3372.

Perger, É. (2010a) Uniós decentralizáció – tagállami recentralizáció? In: Kákai, L. (ed): *20 évesek az önkormányzatok: születésnap, vagy halotti tor?* IDResearch Kft., Publikon, Pécs. 229-246.

Perger, É. (2010b) Az EU regionális támogatások hatása a területi decentralizáció folyamataira. *COMITATUS Önkormányzati Szemle* 20: 1-2., 3-20.

Perger, É., Kovács A. D. (2019): A Tanyafejlesztési Program vidékkutatói szemmel. In.: *Alföldi Kaleidoszkóp - A magyar vidék a XXI. században: Tanulmányok a 70 éves Csatári Bálint köszöntésére.* MTA KRTK RKI, Kecskemét, 253-262.

Somlyódyné Pfeil, E. (2020): A vidéki térségek felzárkóztatásának feltételei és eszközei uniós szemszögből – Visszatérés az endogén erőforrásokra alapozott fejlesztési szemlélettől az újraelosztó támogatáspolitikához Magyarországon*. Tér és Társadalom* 4. 18-46. https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3298

Zsibók, Zs. (2019): Minden marad a régiben? Regionalizált növekedési pályák Magyarországon*. Területi Statisztika* 3. 247–272; https://doi.org/10.15196/TS590301

Zsibók, Zs., Koós, B. (2021): Gazdaság: az extenzív fejlődés vége. In: Koós Bálint (ed) (2021) *Területi riport 2021.* KRTK, Budapest. 93-125.