

Kohéziós források felhasználásának területi vizsgálata Baranya megyében a 2007–2013-as és 2014–2020-as programozási időszakban

PÁMER Zoltán
KRTK RKI

MRTT, Budapest, 2022. október 7.

Tartalom

- Kohéziós politika, Baranya megye – szakirodalmi áttekintés
- A kutatás során vizsgált fejlesztési dokumentumok rövid bemutatása
- Az empirikus kutatás módszertana és hipotézisei
- A 2007-2013-as időszak programjainak elemzése
- A 2014-2020-as időszak programjainak áttekintése
- A DDOP és a TOP ITP összehasonlítása
- Összefoglalás és következtetések

Szakirodalmi áttekintés

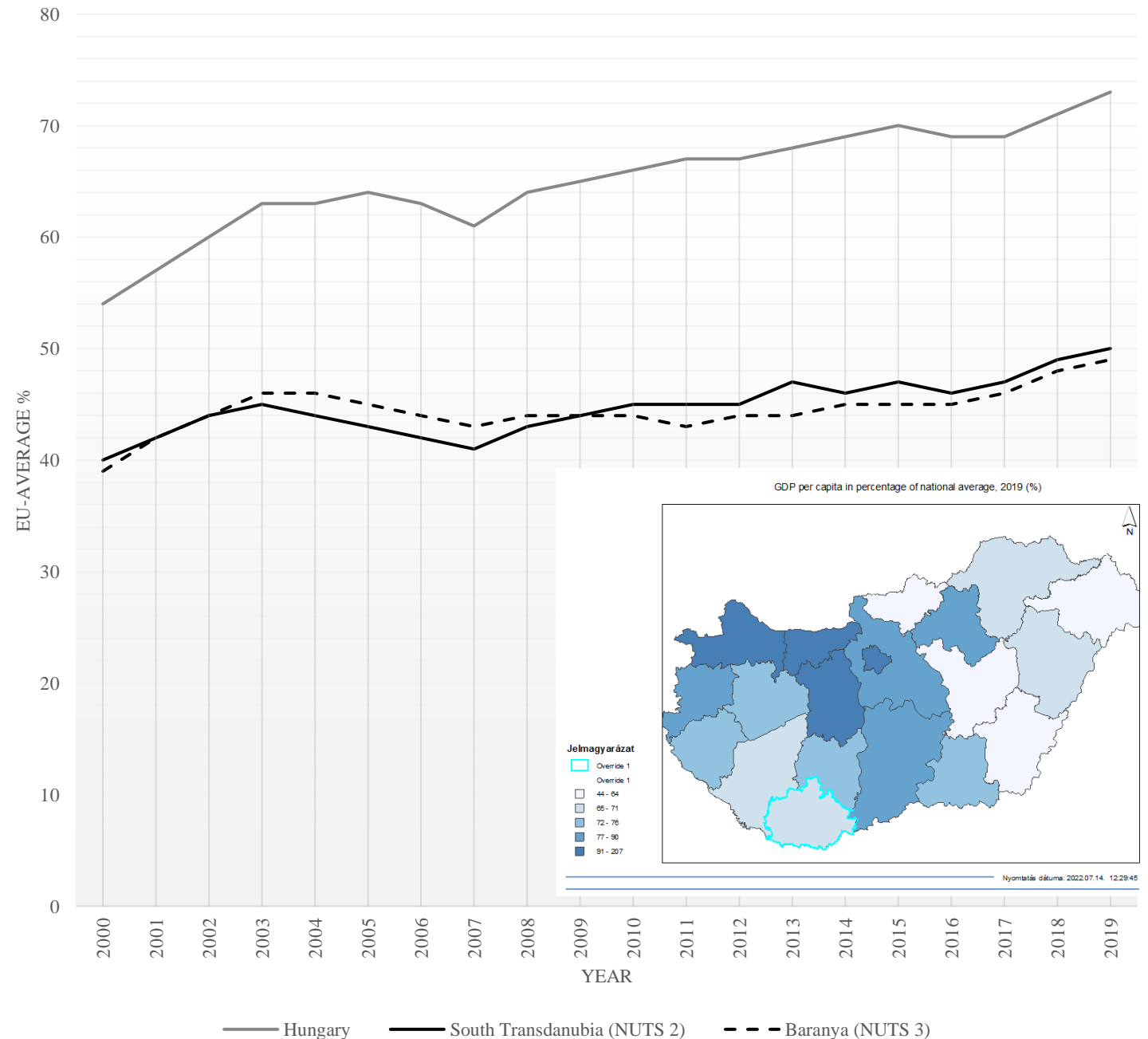
- A kohéziós politika az európai szociális modell egyik szimbóluma, mely csökkenti az elmaradott térségek terheit, egyúttal megteremti az integráció legitimációs bázisát is (Streitenberger, 2013; Manzella, Mendez, 2009).
- Az evolúciós folyamat során egyszerre jellemző a komplexitás növekedése és az egyszerűsítés (sztenderdizáció) (Pámer, 2018).
- Folyamatos a gondolkodás a kohéziós politika területspecifikus jellegének (place-based) erősítéséről (Barca, 2009; Kovács, 2013) – endogén és exogén források kombinációja.
- Hatékonyságra vonatkozó vizsgálatok eredménye ambivalens: egyszerre van jelen a konvergencia az országok és országcsoportok között, míg országokon belül gyakran a divergencia jellemző (Bachtler, Górzalak, 2007; Butkus, Matuzevičiūtė, 2016; EC, 2022).
- A nagy infrastrukturális projektek esetében az egyensúlyrontó hatások megjelennek (Ecorys, 2016), míg a vállalkozások támogatása esetén a versenyképességre gyakorolt negatív hatás, a hagyományos ágazatok támogatása a fő kritika (Varga, 2016), illetve árfelhajtó hatások jelentkeznek (Varga, in't Veld, 2010).
- A 2007-2013-as időszakra vonatkozóan több elemzés készült (Balogh, 2015; KPMG, 2019; Finta, 2017). A 2014-2020-as időszakra jellemzően eddig csak előzetes vizsgálatok (Nyikos, 2017).

Miért Baranya? Baranya fejlődése 1990-től napjainkig

- Baranya: egy, a rendszerváltáskor átlagos fejlettségű megye lecsúszása.
- Az 1990-es évek rendszerváltása nem járt olyan mértékű szociális sokkal, mint az északkelet-magyarországi megyék esetében (Schwertner, 1994).
- Viszonylag jelentős mezőgazdasági szektor, relatíve gyenge ipar (bányászat ellenére), átlagon felüli (Budapest után a második) szolgáltató szektor, jelentős egészségügyi szektor (Faragó, Horváth, 1994).
- Relatív jelentős K+F kapacitások, alacsony K+F költség (Horváth, 1994).
- A délszláv háború az 1990-es évek közepéig jelentős hatást gyakorolt a megye gazdaságára, erősítve annak elzártságát.

Baranya GDP/fő 2000-2019

- Az országos trendeket követi, mérsékeltebb növekedéssel
- A 2008-as válság kevésbé érintette a megyét az országos átlaghoz képest, ugyanakkor a Dél-Dunántúlon belüli pozíciója gyengült
- 2016-ig stagnálás.



Regionális fejlesztési dokumentumok az EU-csatlakozástól napjainkig

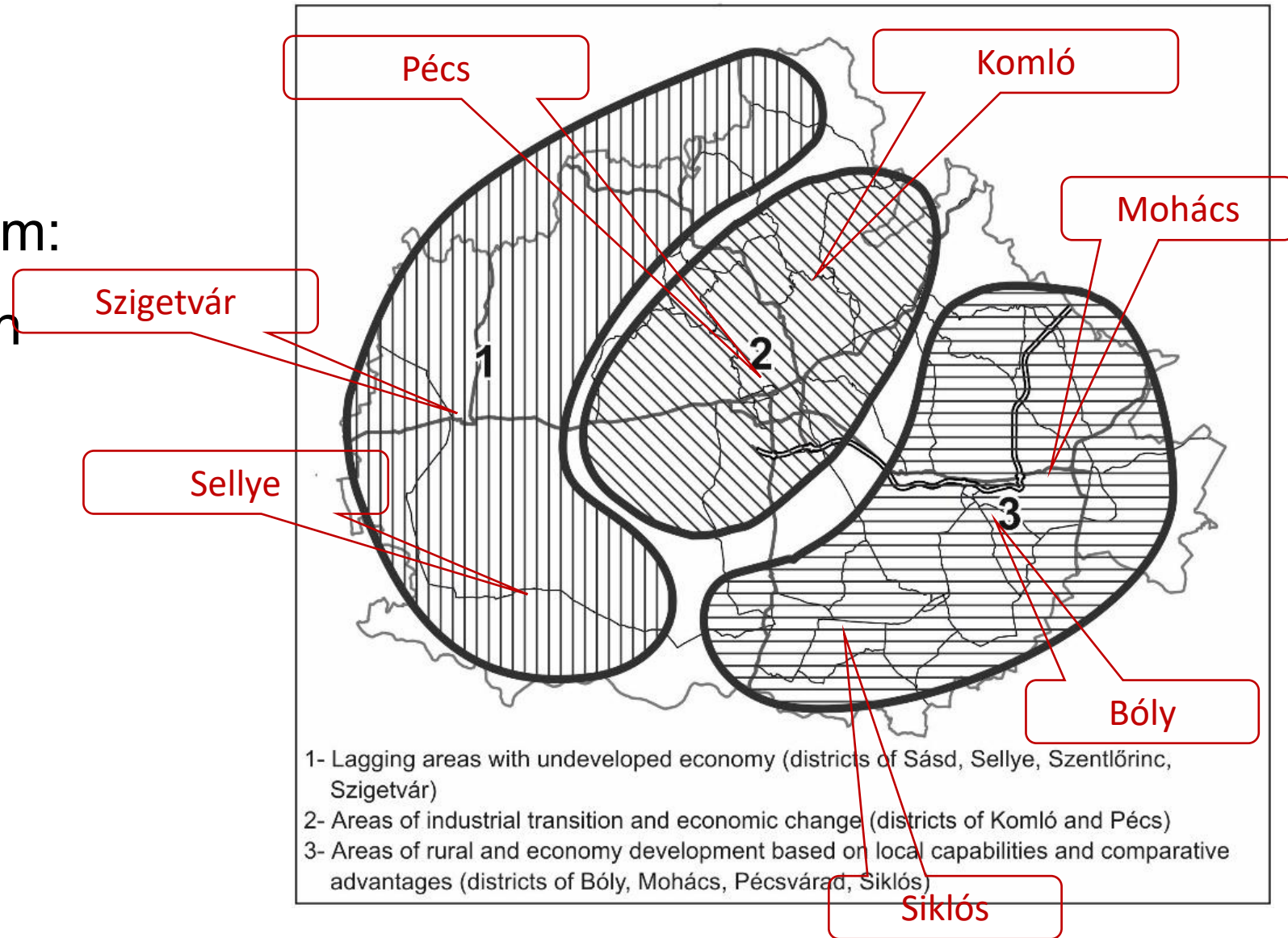
- DDOP 2007-2013 cél a régió további lecsúszásának megállítása – központilag koordinált program, regionális prioritások mentén.
- Megyei koncepció, program: cél a megye pozíciójának erősítése Magyarországon belül.

Dokumentum címe	Típusa	Szabályozási háttér
Baranya megyei koncepció, 2003	megyei koncepció	Területfejlesztési törvény
Dél-Dunántúli Operatív Program (DDOP) 2007-2013	regionális operatív program	Kohéziós politika – Nemzeti Stratégiai Referenciakeret 2007-2013
Baranya Megyei Területfejlesztési Koncepció 2014-2020	megyei koncepció	Területfejlesztési törvény Kohéziós politika – Partnerségi megállapodás
Baranya Megyei Területfejlesztési Program 2014-2020	megyei program	Területfejlesztési törvény Kohéziós politika – Partnerségi megállapodás
Baranya Megyei Integrált Területi Programja 2015-2020	megyei integrált területi program	Kohéziós politika – partnerségi megállapodás

Forrás: Pámer (2021, 114).

Regionális fejlesztési dokumentumok az EU-csatlakozástól napjainkig

- Megyei koncepció, program: cél a megye pozícióinak erősítése Magyarországon belül.
- Politikai és retorikai megerősítése \leftrightarrow kapacitáscsökkenés.
- Integrált területi program: kapocs a megyei szintű célok és az országosan végrehajtott TOP között:
 - Megyei értékelési szempontok;
 - Projektkiválasztás közös döntés (megye, IH).



Forrás: BMÖ 2014, 21. alapján saját szerkesztés

Kutatási kérdések

- A két programozási időszak vonatkozásában kimutathatók-e eltérések a támogatási programok területi preferenciáit illetően?
- Mely járások, térségtípusok, azon belül mely központok tekinthetők a kohéziós politika szempontjából centrumoknak?
- Beszélhetünk-e elmozdulásról a két időszakot vizsgálva?

- Adatbázis: a Miniszterelnökség által rendelkezésre bocsátott, mindkét időszakra vonatkozó települési szintű támogatáskifizetési adatbázis (lezárva: 2021. november).
- Támogatottság mértéke: egy adott területi szinten (járás, település) a megyei átlagos, egy főre jutó támogatástól való eltérés mértéke:

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

- Lakosságszám: 2019. évi helységnévkönyv adatai alapján.
- Centrum-periféria mutató: a négy településkategóriára vonatkozóan megoszlási viszonyszámok képzése, majd súlyozása: járásközpont: 1,0; egyéb városok: 0,5; ezer fő feletti községek: -0,5; egyéb községek: -1,0.
- Centrum-periféria mutató: [-1; 1] tartományban mutatja, hogy az adott területi szinten a támogatások mennyire preferálják a központi településeket.
- A vizsgálat fókuszában a területfejlesztési (fejlesztéspolitikai és politikai döntések), illetve a gazdaságfejlesztési programok („szabadverseny”, objektív pénzügyi mutatók).

A 2007-2013-as időszak programjainak elemzése

1. táblázat: Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (Nemzeti Stratégiai Referenciakeret 2007-2013) programjai keretében eszközölt kifizetések megoszlása Baranyában.

Payments executed in Baranya county under programmes of the New Hungary Development Plan (National Strategic Reference Framework 2007-2013).

Operatív program	Forrás	Összes kifizetés Baranyában (millió Ft)	Pécs (%)	Megye többi települése (%)	Centrum-periféria mutató
Dél-dunántúli (DDOP)	ERFA	117 124	43,65	56,35	0,032
Gazdaságfejlesztés (GOP)	ERFA	35 003	56,21	43,79	0,521
Államreform (ÁROP)	ESZA	1 078	44,91	55,09	0,488
Környezet és energia (KEOP)	KA, ERFA	56 182	61,73	38,27	0,011
Közlekedés (KÖZOP)	KA, ERFA	6 803	96,97	3,03	0,949
Társadalmi megújulás (TÁMOP)	ESZA	46 150	69,44	30,56	0,243
Társadalmi infrastruktúra (TIOP)	ERFA	42 873	78,12	21,88	0,803
Végrehajtás (VOP)	KA	444	100,00	0,00	---
Összesen		305 658	58,41	41,59	0,171

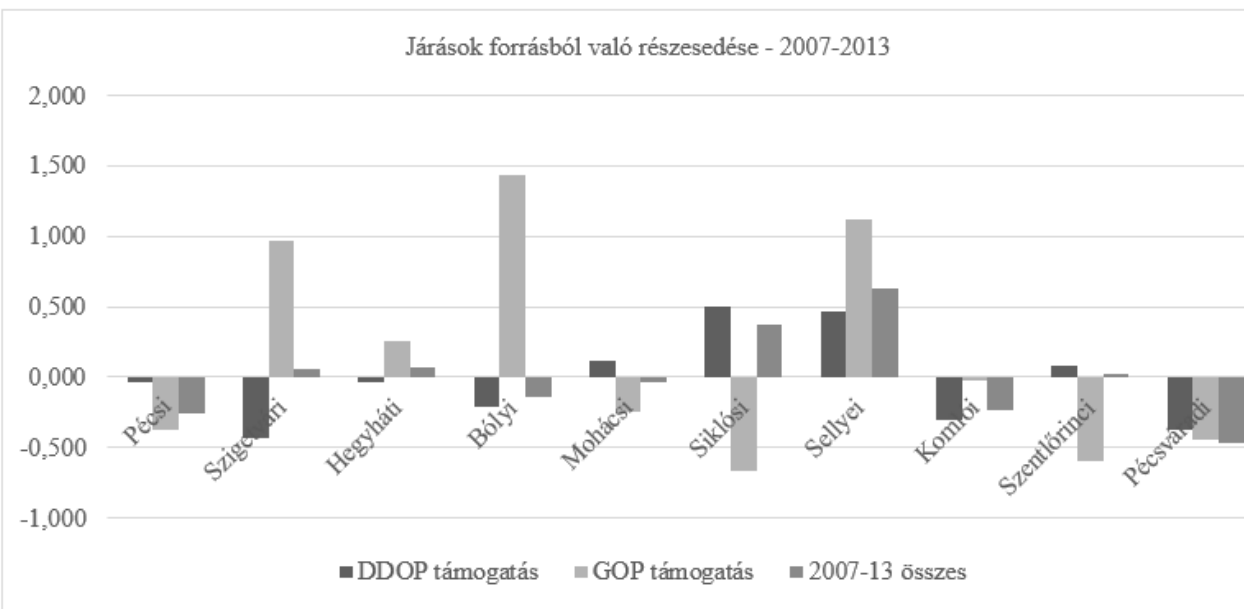
Forrás: Miniszterelnökség adatai és Kormány (2007b) alapján saját szerkesztés.

- Dél-Dunántúli Operatív Program: egységes program, a megyeszékhelyek és a periféria verseng a támogatásért.
- Pécs EKF-keret – a Baranyára jutó források többsége a megyeszékhelyen kívül került elköltésre.
- A gazdaságfejlesztési források erős koncentrációját mutatja Pécs.

A 2007-2013-as időszak programjainak elemzése

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

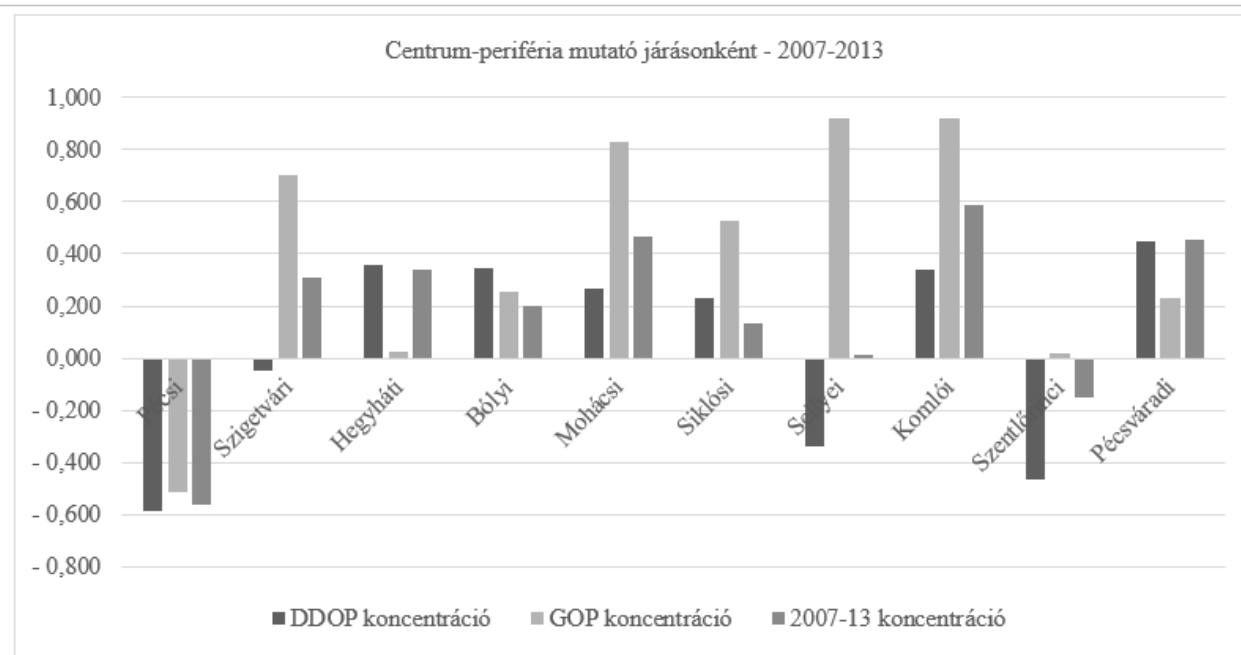
Absorption of regional development, economy development and all mainstream funding by districts – deviation from county average in Baranya (2007-2013).



Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján saját szerkesztés.

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

Core-periphery coefficient of regional development, economy development and all mainstream funding by districts (2007-2013).



Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján saját szerkesztés.

A 2014-2020-as időszak programjainak áttekintése

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

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

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

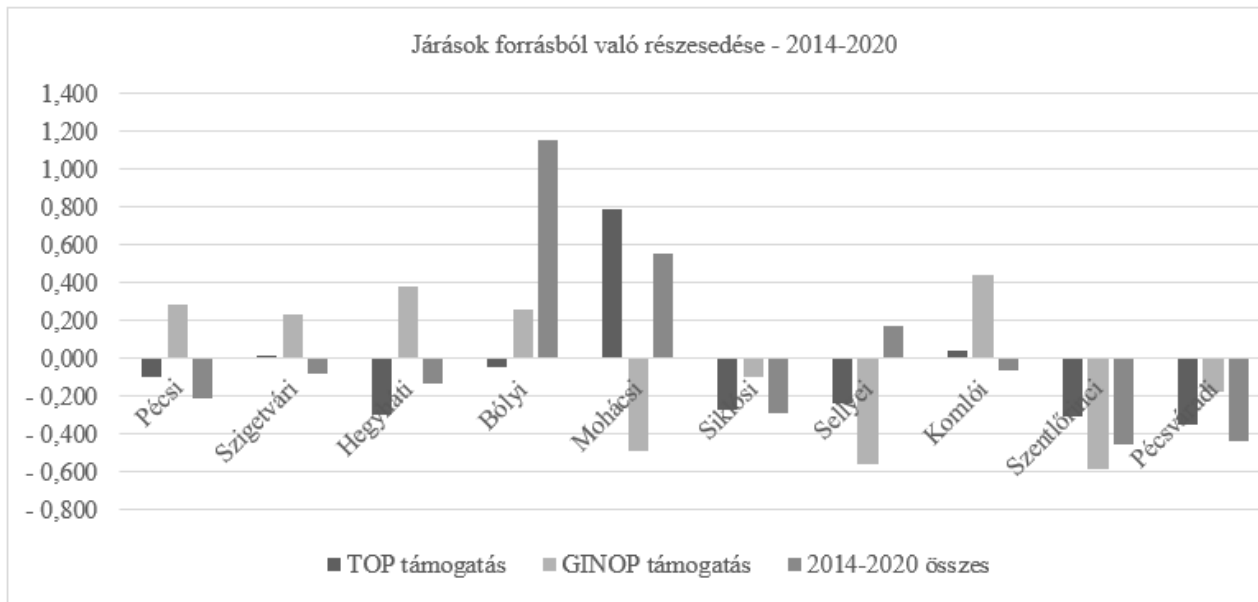
Forrás: Miniszterelnökség adatai és Miniszterelnökség (2014) alapján saját szerkesztés.

- Pécs saját Integrált Területi Programmal (ITP) rendelkezik – nincs verseny a területfejlesztési forrásokért.
- Pécs és a megye többi része az előző időszakhoz hasonló arányban részesedik a forrásokból.
- Valamennyi programot vizsgálva jelentős Pécs forráskoncentráció szerepe.

A 2014-2020-as időszak programjainak áttekintése

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

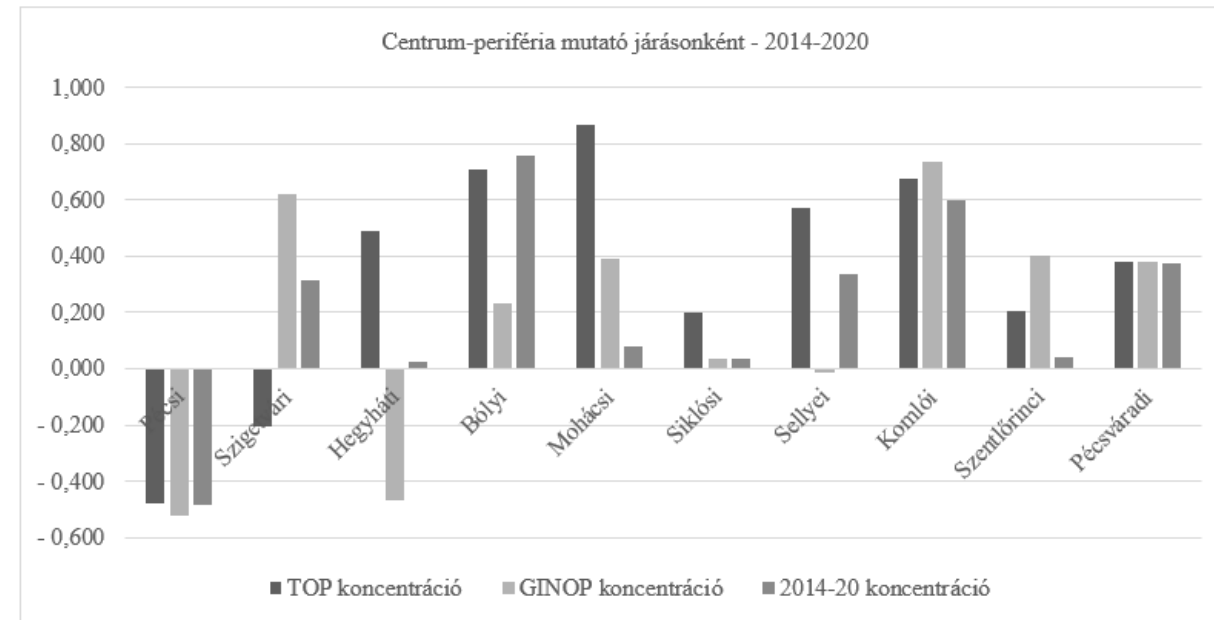
Absorption of regional development, economy development and all mainstream funding by districts – deviation from county average in Baranya (2014-2020).



Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján saját szerkesztés.

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

Core-periphery coefficient of regional development, economy development and all mainstream funding by districts (2014-2020).



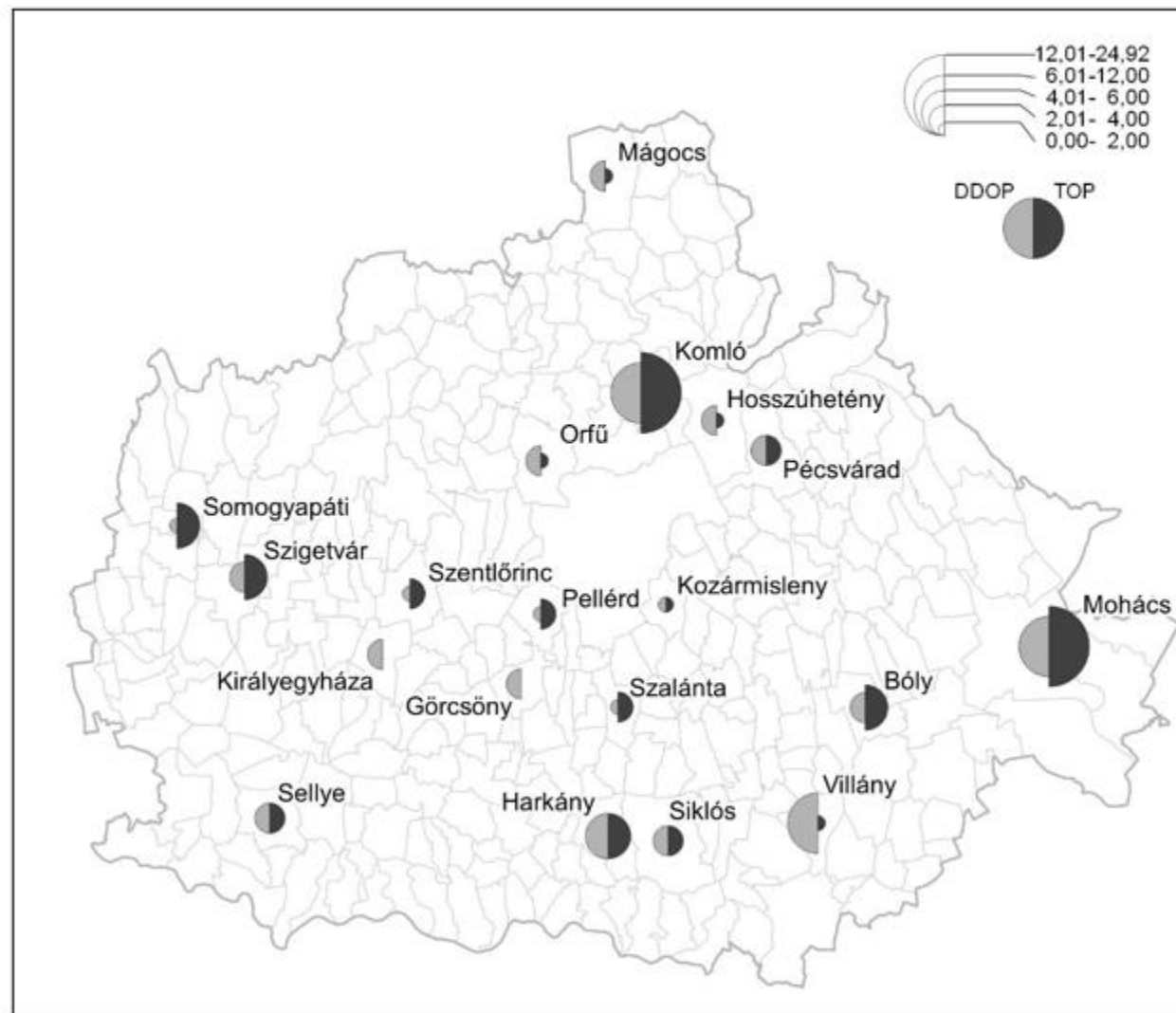
Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján saját szerkesztés.

A DDOP és a TOP ITP összehasonlítása

- Csökken a kedvezményezett települések száma a második időszakban (113 vs. 85).
- Komló és Mohács a legstabilabb kedvezményezettek – mindkettőnek nőtt a támogatottsága.
- Villány radikálisan visszaesett, a községek közül a nagyobbak között is több kiszorulót találunk.
- Kozármisleny szerepe összességében, és a Pécsi járáson belül sem jelentős.

9. ábra: Legjelentősebb DDOP- és TOP-forrásfelhasználó települések Baranyában, a teljes megyei forrás %-ában.

Most significant DDOP and TOP absorptions by settlement in Baranya, as percentage of total funding in Baranya

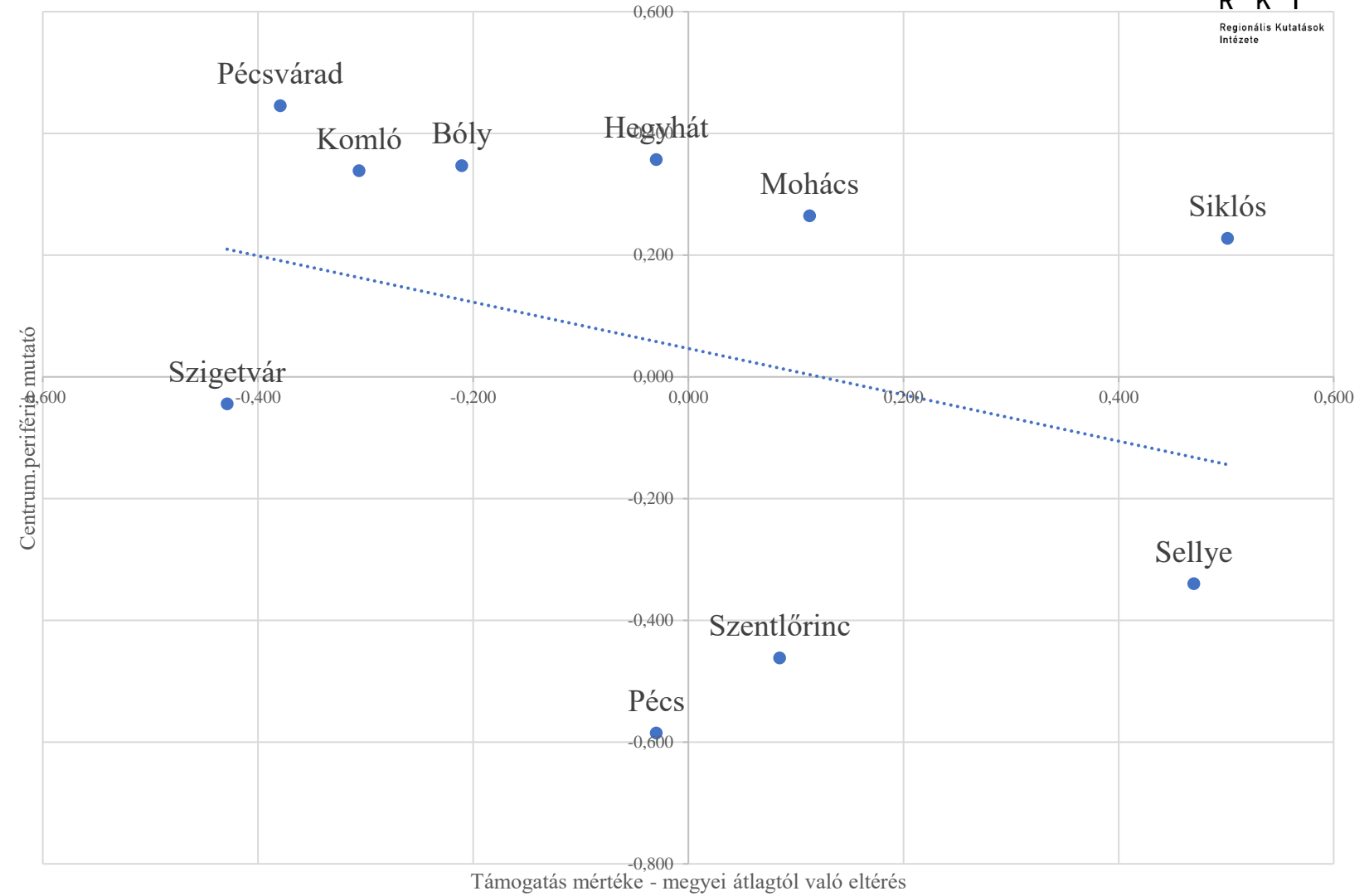


Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján saját szerkesztés.

A DDOP és a TOP ITP összehasonlítása

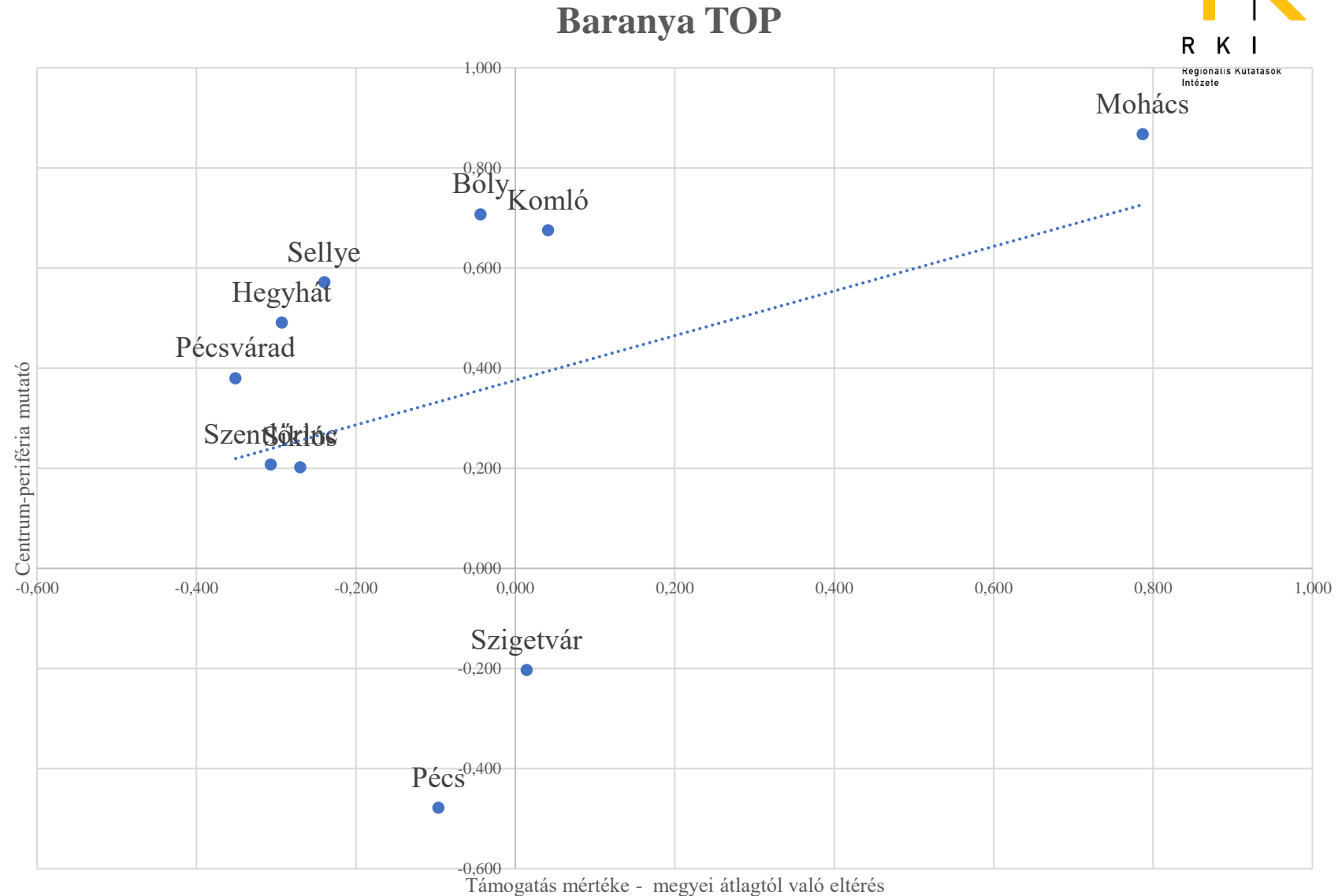
- Az alacsonyabb egy főre jutó támogatást élvező járások esetében a támogatások jobban koncentrálnak a nagyobb településeken;
- Szigetvár kivétel: alacsony támogatottság, dekoncentrált kép;
- A kiemelkedően támogatott járások között találunk koncentrált és dekoncentrált képet mutatót is.

Baranya DDOP



A DDOP és a TOP ITP összehasonlítása

- Az egyes járások támogatottsága közötti különbség növekedett;
- A legtöbb járás átlag alatt támogatott;
- A magasabb támogatás nagyobb koncentrációval jár együtt;
- Az átlag körüli Bóly és Komló koncentrált képet, míg Szigetvár dekoncentrált képet mutat.

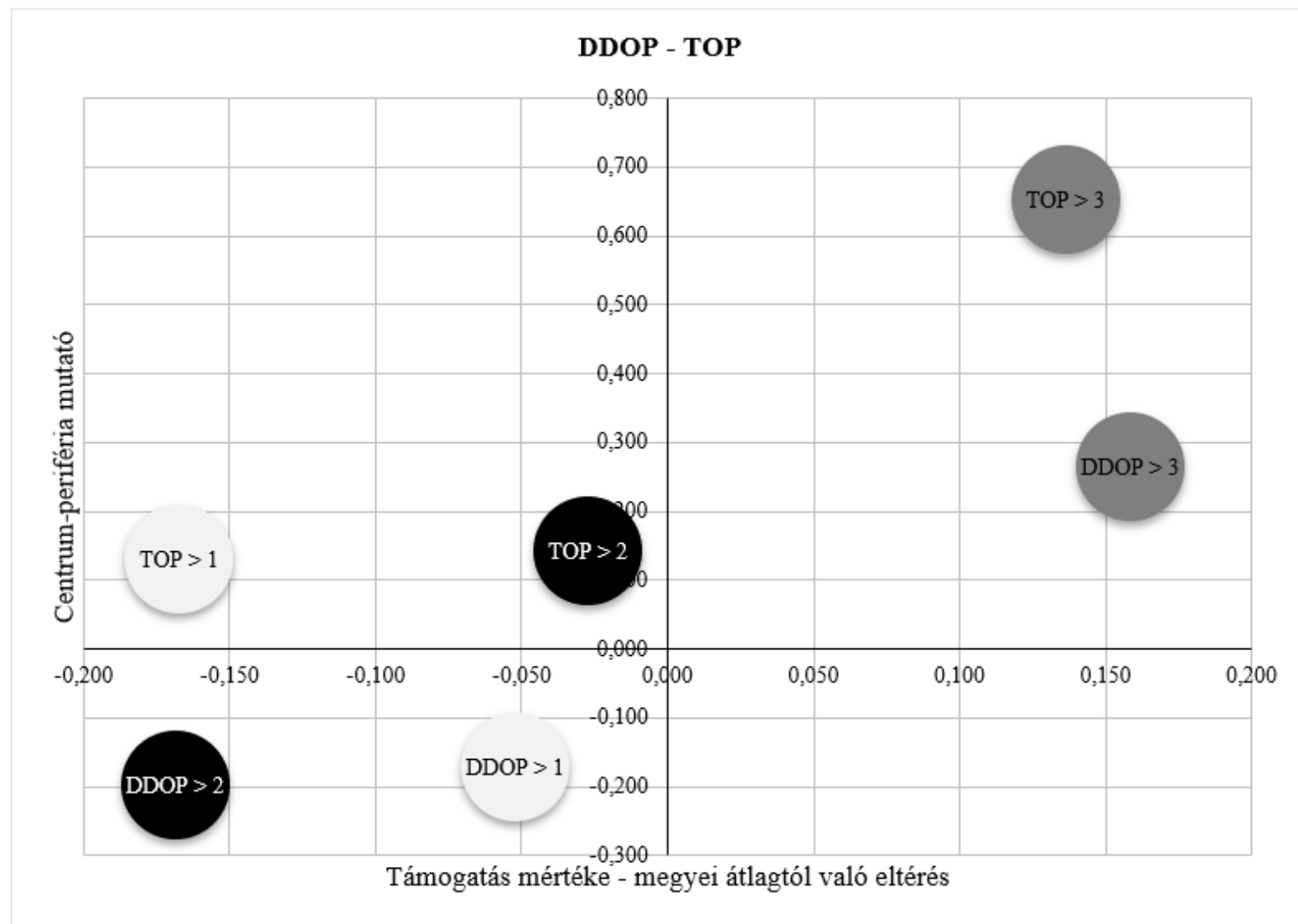


A DDOP és a TOP ITP összehasonlítása

A 2014-2020-as megyei koncepcióban meghatározott területi célok szerint vizsgálva elmondható, hogy

- A hátrányos helyzetű (1) járások kapták a legkevesebb támogatást, ez csökkent is, bár relatíve dekoncentráltan költötték el.
- A szerkezetátalakítási (2) térségek a második időszakban többet kaptak, de azt koncentráltabban is költötték el.
- A legtöbb támogatást a gazdaságfejlesztési (3) térségek kapták, melyek koncentrációja növekedett 2014 után.

Position of the different area categories, in terms of its absorption of funding and core-periphery coefficient, in case of DDOP and TOP.



Összefoglalás és következtetések

- Pécs súlya – az eltérő szabályozás ellenére – nem változott a két időszak metszetében.
- A vállalkozásfejlesztési támogatások továbbra is jelentősen Pécsen koncentrálnak.
- A 2007-2013-as programozási időszakra összességében kiegyenlítettebb forráselosztás volt jellemző, mind a járások között, mind azokon belül.
- Ahol kevesebb volt a forrás, ott koncentráltabb volt a költség; ahol nagyobb forrás állt rendelkezésre, az jobban megoszlott a centrum(ok) és a periféria között.
- A 2014-2020-as időszak a járások közötti szakadékot erősítette, ami a járásokon belüli koncentráció növekedésével is járt.
- Szigetvár szerepe speciális: egyértelmű központ-szerepe ellenére alacsony és dekoncentrált területfejlesztési támogatás; párhuzamosan magas és koncentrált vállalkozásfejlesztési támogatás jellemzi.
- A Pécsi járás – Pécs nélkül – policentrikus, az egyetlen város nem tekinthető valódi központnak.
- Az uniós támogatások elérhetősége a legkisebb településeken csökken – a hazai forrásból végzett területfejlesztési politika szerepe megnő: eltérő célok, forráselosztás.

Források

- Bachtler J., Gorzelak G. (2007): Reforming EU Cohesion Policy. *Policy Studies*, 28:4, 309-326. <http://dx.doi.org/10.1080/01442870701640682>
- Barca, F. (2009): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report prepared at the request of Danuša Hübner, Commissioner for Regional Policy http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf (Letöltés: 2018.07.05.)
- BMÖ (2014): Baranya Megyei Területfejlesztési Konceptió Javaslati fázis <https://docplayer.hu/11934816-Baranya-megyei-teruletfejlesztési-konceptio.html> (Letöltés: 2020.09.07.).
- Butkus, M., Matuzevičiūtė, K. (2016): Evaluation of EU Cohesion Policy Impact on Regional Convergence: Do Culture Differences Matter? *Economics and Culture* 13(01), 2016 DOI: 10.1515/jec-2016-0005
- Ecorys (2006): Strategic Evaluation on Transport Investment Priorities under Structural and Cohesion Funds for the Programming Period 2007-13. Synthesis Report to the European Commission. ECORYS Nederland NV, Rotterdam. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/strategic_trans.pdf (letöltés: 2022.04.28.)
- EC (2022): Cohesion in Europe towards 2050 – Eight report on economic, social and territorial cohesion. Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/ (letöltés: 2022.03.16.).
- Faragó L., Horváth Gy. (1995): A Dél-Dunántúl területfejlesztési koncepciójának alapelemei. *Tér és Társadalom*, 9. 1995. 3–4. 47–77. p
- Finta I. (2017): A magyar fejlesztéspolitika és a kistelepülések sorsa. *Comitatus* 2017. nyár. 15-22.
- Horváth Gy. (1994): A Dél-Dunántúl nemzetközi versenyképességének előfeltétele: a technológiai megújulás. *Tér és Társadalom*, 8. 1994. 1–2. 37–58. p.
- Kovács K. (2013): Területi, társadalmi hátrányok és beavatkozási politikák. In: Kovács K., Váradi M.M. (szerk.): *Hátrányban Vidéken*. Argumentum, 25-54.
- KPMG (2019): A magyarországi uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007-2013-as programozási időszak vonatkozásában. https://www.palyazat.gov.hu/magyarországi_europai_unios_forrasok_elemzese# (Letöltés: 2022.04.28.).
- Manzella, G. P., Mendez, C. (2009): The turning points of EU Cohesion policy. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/8_manzella_final-formatted.pdf (Letöltés: 2018.07.02.)
- Nyikos Gy. (szerk.) (2017): Kohéziós politika 2014-2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban. Dialóg Campus.
- Pámer Z. (2018): How governance counts? Comparative analysis of activity and funding patterns of central European cross-border cooperation programmes. *EUROPA XXI* Vol. 35, 2018, pp. 111-126, <http://doi.org/10.7163/Eu21.2018.35.7>
- Pámer Z. (2021): A területi kormányzás és a területi integráció vizsgálata Baranya megye fejlesztési dokumentumaiban az uniós csatlakozástól napjainkig. *Tér és Társadalom* 35. évf., 3. szám, 108-130. <https://doi.org/10.17649/TET.35.3.3337>
- Schwertner J. (1994): Parázsló munkaerőpiac. *Tér és Társadalom* 8. évf. 1994/1-2. 59-82. p.
- Streitenberger, W. (2013): The new EU regional policy: fostering research and innovation in Europe. In: Pálné Kovács I., Scott, J., Gál Z. (eds.): *Territorial Cohesion in Europe – For the 70th anniversary of the Transdanubian Research Institute*. Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Pécs, pp. 36-45.
- Varga A. (2016): Regionális fejlesztéspolitikai hatáselemzés. Akadémiai Kiadó.
- Varga J., in't Veld, J. (2010): The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-2013 Programming Period: A Model-Based Analysis. European Commission, Economic and Financial Affairs.

Köszönöm a figyelmet

PÁMER Zoltán, PhD

KRTK RKI

pamer.zoltan@krtk.hu

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