

Területfejlesztési források felhasználása Baranya megyében

Implementation of regional development funds in Baranya county

PÁMER ZOLTÁN, FINTA ISTVÁN, HORECZKI RÉKA,
PÉNZÁR ÁRPÁD, DOMBI PÉTER

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

FINTA István: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; finta.istvan@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0001-6916-7325>

HORECZKI Réka: tudományos főmunkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; horeczki.reka@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3131-681X>

PÉNZÁR Árpád: PhD hallgató, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola; 7622 Pécs, Rákóczi út 80.; penzar.arpad@tk.pte.hu; <https://orcid.org/0000-0003-0977-5614>

DOMBI Péter: ügyvivő-szakértő, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; dombi.peter@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-9160-7419>

KULCSSZAVAK: Baranya megye; területfejlesztés; területi tervezés; helyalapú megközelítés; kohéziós politika

ABSZTRAKT: Baranya több szempontból is sajátos helyzetben lévő megye. Gazdasági szerkezete miatt a rendszerváltás átalakulása komolyan érintette, majd a délszláv háború és a külföldi tőkebefektetések – részben ebből következő – elmaradása mind hozzájárultak perifériára kerüléséhez, melyet tovább fokozott a kimaradás a 2008-as gazdasági válságot követő konjunktúra előnyeiből. A befektetések hiánya miatt az EU-források kiemelt szerepet játszanak a megye fejlődésében.

A tanulmány bevezető része Baranya rendszerváltás óta bejárt fejlődési pályáját vázolja fel, majd áttekinti a meghatározó közjogi-intézményi változásokat és bemutatja a megye fejlesztési dokumentumait. A vizsgált kérdések és alkalmazott módszerek részletezését követően az EU kohéziós politikája keretében allokált források felhasználását elemezzük. Összehasonlítjuk a 2007-2013 és a 2014-2020 közötti programozási időszak felhasznált és kifizetett forrásokra vonatkozó adatait, majd a 2014-2020 közötti Terület- és Településfejlesztési Operatív Program megyei adatai alapján részletesen elemezzük a források prioritások szerinti megoszlását a járásek fejlettsége, a települések jogállása, valamint településméret-kategóriák alapján. A zárófejezetben javaslatokat fogalmazunk meg a megyei fejlesztéspolitika területalapú jellegének továbbfejlesztésére vonatkozóan.

Vizsgálatunk legfontosabb megállapítása, hogy ugyan a korábbiakhoz képest országosan is csökkent a fejlettebb térségekbe és nagyobb településekre juttatott források mértéke 2014-2020 között, Baranyában a forrásfelhasználást illetően vegyes a kép. A komplex programmal fejlesztendő járásek és a kistelepülések aránya elmarad a megye sajátosságai által indokolt mértéktől, így járási szinten nem érvényesül a koncentráció elve, az egyes önkormányzatok által megvalósított projektek pedig nem feltétlenül a helyi kihívásokra reagálnak, így nem járulnak hozzá a perifériák felzárkóztatásához.



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

István FINTA: research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; finta.istvan@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0001-6916-7325>

Réka HORECZKI: senior research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; horeczki.reka@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3131-681X>

Árpád PÉNZÁR: PhD student, Doctoral School of Regional Policy and Economics, Faculty of Business and Economics, University of Pécs; Rákóczi út 80., H-7622 Pécs, Hungary; penzar.arpad@ktk.pte.hu; <https://orcid.org/0000-0003-0977-5614>

Péter DOMBI: management consultant, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; dombi.peter@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-9160-7419>

KEYWORDS: Baranya county; territorial development; territorial planning; place-based approach; cohesion policy

ABSTRACT: Baranya may be considered as a particular county, in many respects. Due to its specific economic structure it was seriously affected by economic transformation during the regime change. While in the 1990s it presented a relatively promising picture, the Yugoslav war, the lack of foreign direct investments all contributed to the county's marginalisation, which was exacerbated by the fact that it did not benefit from the economic upturn following the 2008 economic crisis. The lack of capital inflow made EU funds a key factor in the development of the county.

For the evaluation of the county, the study examines the territorial pattern of the use of resources in the framework of the European Union's cohesion policy. The study analyses the application activity and the amount of funds granted along three main questions: 1) How has the support of more and less developed regions (districts) changed in Baranya in the two programming periods compared to the national trends? 2) How has absorption by size of municipality changed in Baranya county over the two programming periods compared to national figures? 3) Which priorities are emphasised in Baranya county in the different development districts and settlement size categories according to the data of the county ITP projects?

The introductory part of the study briefly outlines the development path of Baranya county since the regime change, followed by an overview of the county's development documents, mentioning also the most significant changes in public law and institutions. Following the presentation of the issues addressed and the methods used, the absorption of EU funding in Baranya county is analysed, as a complementary to two studies already published in the context of this research (Finta 2022; Pámer 2022). Comparative analysis is provided on EU funding used and paid in the 2007-2013 and 2014-2020 periods, according to the development level of districts and settlement-size categories. This overview is followed by a detailed analysis of the thematic (priority) distribution of resources in Baranya county under the Territorial and Settlement Development Operational Programme, 2014-2020. The final section makes proposals for further development of the county-level development policy, enhancing its place-based features.

The most important finding of the study is that although the share of funding allocated to relatively more developed districts and larger settlements has decreased nationally in the 2014-2020 compared to the previous period, Baranya county provides a mixed picture. The share of funding in Baranya county provided to districts to be developed with a complex programme and the funding provided to the smallest settlements is lower than the share of these districts and settlements within the county, so the principle of concentration is not applied at district level. The projects implemented by individual municipalities do not necessarily respond to local challenges, nor contribute to the catching-up of peripheral areas.

Bevezetés

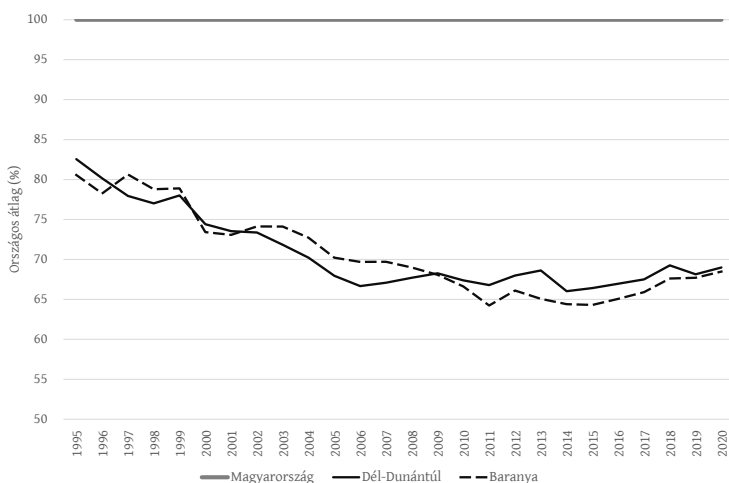
Baranya több szempontból is sajátos helyzetben lévő megye volt a rendszerváltás idején: viszonylag magas mezőgazdasági foglalkoztatás és kibocsátás, alacsony iparosodottság, valamint kifejezetten nagyarányú terciér szektor jellemezte. Az infrastrukturális mutatói meglehetősen rosszak voltak mind a közlekedés, mind a távközlés terén, viszont egészségügyi infrastruktúra tekintetében országosan és európai szinten is kimagasló adatokkal rendelkezett (Faragó, Horváth 1995). Baranya pozíciója sok tekintetben kedvezőbb volt a Dél-Dunántúl többi megyéjénél: 1992-ben a 10 ezer főre vetített vállalkozások számában, illetve az egy lakosra jutó külföldi tőkebefektetések értéke alapján is a legjobb helyzetben volt. Ugyanakkor Zala megyétől – mely ekkor még a dél-dunántúli régióhoz tartozott – elmaradt az egy lakosra jutó adóköteles jövedelem tekintetében, és Tolna megye egy főre vetített GDP adata is több mint másfélszerese volt a baranyainak 1992-ben (Nemes Nagy 1994).

Miközben Baranyában a megyeszékhely súlya kiemelkedő, a Dél-Dunántúl NUTS 2 szintű régiójának központjaként helyzete periférikusnak tekinthető (Hajdú 1994; Hajdú, Horeczki 2023). A megye a szocializmusból örökölt, ágazati megfontolásoknak alávetett programoknak köszönhetően a Dél-Dunántúl legiparosodottabb térsége volt. A megszüntetésre ítélt vagy kevésbé modernizált ágazatok (bányászat, könnyűipar) ugyanakkor versenyképtelen szerkezetet képviseltek, melynek endogén erőforrásokra támaszkodó megváltoztatására esély sem volt, a külső források pedig jellemzően az ország fejlettebb térségeit preferálták. A régió és Baranya iparának ugyanakkor fontos jellemzője volt, hogy a keresetek mértéke ebben az időszakban még meghaladta az országos átlagot (Hrubi 1994). Bár a Dél-Dunántúlon – azon belül is elsősorban Baranyában – az adatok alapján jelentős K+F kapacitásokat találunk, már a rendszerváltás idején is jellemző volt a magas K+F foglalkoztatottság melletti alacsony K+F ráfordítás. A kutatási szektor adataiban jelentős szerepet játszott az egyetem, azon belül is a humán kutatások, miközben a vállalati K+F helyek száma alacsony volt (Horváth 1994). A Dél-Dunántúlon a foglalkoztatottak számának csökkenése és a munkanélküliség növekedése volt jellemző a rendszerváltás után, bár a négy megye közül Baranya helyzete volt a legkedvezőbb. A munkanélküliségi mutató ebben az időszakban összességében valamivel az országos átlag alatt alakult a Dél-Dunántúlon, ugyanakkor Baranya periférikus térségeit – főként a sellyei és a szigetvári körzetet – kiemelten sújtotta. Pécs – sokszínű városi funkcióinak köszönhetően – a főváros mellett az egyetlen olyan nagyváros volt, amely viszonylag kezelhető szinten tudta tartani a munkanélküliséget (Schwertner 1994). Baranya az 1990-es évek elején még a külföldi tőkebefektetések kiemelt célpontja volt, pozíciója azonban folyamatosan romlott. Míg az ország északi részén nagy feldolgozóipari beruházások voltak jellemzőek, Baranyában a kisebb (döntően német) befektetők jelentek meg. Az észak-magyarországi térségektől eltérően nem sikerült a hagyományos

nehéziparba külföldi tőkét vonzani (Nagy 1995). A megye határon átnyúló kapcsolatai fejlődtek: az 1990-es évek derekán Baranya bekapcsolódott az Alpok-Adria Munkaközösség tevékenységébe, kialakultak a kamarai kapcsolatok, számos külkereskedelmi profilú bank nyitott fiókot Pécsen, és több ország diplomáciai képviseletet létesített a megyeszékhelyen (Faragó, Horváth 1995). Ezek a kezdeményezések azonban kevésbé bizonyultak tartósak, és a megye periférikus jellegét sem változtatták meg érdemben. A délszláv háború közelsége a térség tökevonzó képességét kiemelten sújtotta, a háborút követő konszolidáció jeleként viszont 1998-ban megszületett a Duna-Dráva-Száva Eurorégió nagytárségi együttműködése (Vugrinović, Dominko 2016), amiben Baranya meghatározó szerepet játszott. Mindez egy, az európai gazdasági munkamegosztásba bekapcsolódni készülő térség képét vetítette előre.

Az 1990-es évek közepétől Baranyát – a később már csak három megyéből álló Dél-Dunántúllal együtt – az egy főre jutó GDP adatai alapján folyamatos leszakadás jellemzi az országos átlagtól, bár 2002-től a helyzete kedvezőbbnek tűnt a régió egészénél. Ugyanakkor, míg a 2007-ben kezdődött válság – a több éve tartó negatív tendencia okán – az ország egészéhez képest kevésbé érintette a régiót, addig Baranya gazdaságát jobban megviselte. 2009-től a megye gyorsuló leszakadása figyelhető meg, miközben a régió lemaradása az országos átlagtól valamelyest mérséklődött (1. ábra). A 2010-es években Baranya a többi régióbeli megyéhez képest is lassabb növekedést mutat. A Dél-Dunántúl az EU-csatlakozás óta minden évben az EU 20 legfejletlenebb régiója közé tartozik, időközben a gyorsabban növekedő Dél-Alföld és Észak-Magyarország is megelőzte.

1. ábra: A GDP egy lakosra jutó értéke folyó áron, az országos átlag százalékában, 1995-2020
GDP per capita at current prices as a percentage of the national average, 1995-2020



Forrás: KSH adatai alapján a szerzők saját szerkesztése

Baranya megye területfejlesztési dokumentumai az EU-csatlakozás után

A kutatás keretében született, jelen írással párhuzamosan publikált tanulmányok¹ külön foglalkoznak a periférikus helyzet változására hatást gyakorló olyan (puha) tényezőkkel, mint például a helyi kormányzás és annak minősége, illetve az érdekérvényesítés és annak csatornái. A periférikus csapdahelyzetből való kilépést érdemi – sőt, talán nélkülözhetetlen – tényezőként segítheti elő a fejlesztéspolitika, legalábbis akkor, ha a fejlesztéspolitikai célok meghatározása, illetve – „kemény” tényezőként – a megvalósításukat szolgáló források felhasználása a helyi-térségi adottságoknak és lehetőségeknek megfelelően történik.

Baranya helyzetének értékeléséhez szükséges bemutatni a megye fejlődési pályáját befolyásoló fejlesztési dokumentumokat (1. táblázat). A fejlesztési célú területi tervezés – az ország egészéhez hasonlóan – az 1990-es években kezdődött: 1992 és 1996 között a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja fejlesztési koncepciót készített a régióra. A munka során – törvényi szabályozás híján – nyugat-európai mintákat vettek figyelembe: EU-konform, gazdaságfejlesztési fókuszú anyagok születtek. A megyei koncepció elvileg illeszthető volt a regionális koncepcióhoz, azonban a terv az volt, hogy alulról építkező dokumentum készüljön. Mivel a kistérségi stratégiák még hiányoztak, a megyei koncepciót a kistérségekkel folytatott szoros konzultáció keretében dolgozták ki (Hrubi 1997).

A megyei területfejlesztési tanács – a területfejlesztési törvény értelmében a megye területfejlesztési kérdésekben illetékes testületként – 2003 szeptemberében fogadta el Baranya Megye Területfejlesztési Programját. A dokumentum főként a belső területi egyenlőtlenségekre fókuszált. A helyzetelemzés felépítése kistérségi logikájú volt: bemutatta az egyes kistérségek megyei átlaghoz viszonyí-

1. táblázat: A vizsgált fejlesztési dokumentumok jellemzői
Characteristics of the analysed development documents

Dokumentum	Típus	Szabályozási háttér
Baranya Megye Területfejlesztési Programja, 2003	Megyei program	Területfejlesztési törvény
Dél-Dunántúli Operatív Program (DDOP), 2007-2013	Regionális operatív program	Nemzeti Stratégiai Referenciakeret 2007-2013
Baranya Megyei Területfejlesztési Koncepció, 2014-2020	Megyei koncepció	Területfejlesztési törvény
Baranya Megyei Területfejlesztési Program, 2014-2020	Megyei program	Területfejlesztési törvény
Baranya Megye Integrált Területi Programja, 2015-2020	Megyei integrált területi program	Partnerségi Megállapodás 2014-2020

Forrás: BMÖ (2014, 2020), BMTT (2003), Kormány (2007), Miniszterelnökség (2014) és Pámer (2021) alapján a szerzők saját szerkesztése

tott helyzetét, rávilágított az egyes térségeken belüli egyenlőtlenségi viszonyokra, a mikrotérségi, települési specifikumokra, s külön hangsúlyozta a vonzáskörzeti (centrum-periféria) problémákat (Pámer 2021). Miközben a dokumentum hosszú távú célként „új alapokon a korábbi pozíciók” visszaszerzését (BMTT 2003, 22.) jelölte meg, és az egyes stratégiai célok is a megye egésze elmaradottságának leküzdését helyezték előtérbe, az elemzésből gyakorlatilag teljesen hiányzott Baranya országon belüli pozicionálása. Egyedül Pécs mint megyeszékhely (és régióközpont) jelent meg centrumtérségként.

A 2003. évi megyei program megszületése egybeesett a regionális intézményrendszer kiépítésével. Az első regionális fejlesztési tanács éppen a Dél-Dunántúlon jött létre (már 1997-ben): a területpolitika folyamatosan regionális fókuszúvá vált, melyet a közelgő EU-csatlakozás is erősített. A 2004-2006 közötti időszakban futó, országosan egységes Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) Regionális Operatív Programja (ROP) nem tekinthető valódi megyei vagy regionális programnak, de a regionális dimenzió erősítése érdekében elkészült a Dél-Dunántúli Regionális Akcióterv, mely – bár nem volt része a hivatalos programdokumentumnak – szerepet játszott a projektkiválasztásban (Márton 2004). A központilag kidolgozott, Európai Unió által finanszírozott ROP nem épített a megyei programokra (a baranyaira sem), így nem lehetett tőle elvárni a megye belső területi kohéziós problémáinak kezelését. Ilyen követelményt a területfejlesztési törvény sem fogalmazott meg. Az európai tervezés szempontjából a megye nem volt látható: az alulról építkező és felülről meghatározott programok egymás mellett, egymástól függetlenül léteztek, de forrásokkal csak a központi program rendelkezett.

A 2007-2013 közötti programozási időszakra – a régiók jelentőségének növekedésével összhangban – a központilag meghatározott Nemzeti Stratégiai Referenciakeret részeként valamennyi NUTS 2 szintű régióra önálló operatív program készült (Nyikos 2017). A regionális operatív programokkal egyidejűleg átalakult a regionális intézményrendszer is: a területi tervezési feladatok mellett dominánsá váltak a programvégrehajtási funkciók, mely a Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség működésében is megmutatkozott. A megye szerepének leértékelődését mutatja, hogy a 2007-2013 közötti időszakban megyei koncepció és megyei program sem készült Baranyában, mivel azt sem a közösségi, sem a hazai szabályozás nem követelte meg. A Dél-Dunántúli Operatív Program (DDOP) előkészítése során az egyes prioritásokhoz illeszkedően stratégiai fejlesztési programok születtek, ezek alapján készült el a régió stratégiai célrendszere. A DDOP is a régió belső területi kihívásaira fókuszált, megemlítve a Dél-Dunántúl viszonylagos helyzetének romlását az 1990-es évekhez képest. A DDOP az ágazati szemléletű specifikus célok mellett három fejlesztési célú tércategóriát – országos fejlesztési pólus, regionális növekedési zónák, illetve vidéki térségek – határozott meg. Az integrált városfejlesztést célzó prioritáson belül külön nevesítették Pécsset, mint az Európa Kulturális Fővárosa projekthez kapcsolódó beruházások helyszínét (Kormány 2007; KPMG 2019).

A 2007-2013 közötti programozási időszak – ismét központilag meghatározott – ún. zászlóshajó programja a 33 leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérség felzárkóztatását célozta, és Baranyában két kistérséget (sásdi, sellyei) is érintett. A DDOP – ennek megfelelően – különböző célokra (gazdaságfejlesztés, humáninfrastruktúra, közlekedésfejlesztés stb.) 12,2 milliárd forintot különített el e perifériák számára. Bár az LHH program megítélése vegyes, a perifériák felzárkóztatásában a program nem tudott felmutatni megfelelő előrelépést, sőt „a program a koordináció és a végrehajtás tekintetében egyáltalán nem tekinthető sikeresnek” (Hétfa et al. 2013, 5.). Ennek egyik fő oka az alapvetően központilag irányított, helyi beágyazottsággal kevésbé rendelkező tervezésben-végrehajtásban keresendő. Nem a megye egészségét, hanem csupán Pécsét érintette a Pólus Program (2005-2007), amely a Budapest ellensúlyát képezni hivatott városokat célozta és a tudásalapú fejlesztést tűzte ki célul. Pécs és térsége esetében a kiemelt ágazatok az egészség-, a kulturális és a környezetipar voltak, de a program végül eredeti formájában nem valósult meg (Rechnitzer, Berkes, Filep 2019). A 2007-2013 közötti időszakban érdemi hazai források nem léteztek (Gyimesi et al. 2020).

A területfejlesztési törvény 2011. évi módosítása megszüntette a regionális fejlesztési tanácsokat, és a területfejlesztés koordinációját az egyéb funkcióiktól megszabadított megyei önkormányzatok hatáskörébe utalta. A 2014-2020 közötti EU programozási idősziakra készülve a megyei önkormányzatok koncepciót és programot dolgoztak ki. A dokumentumok elkészítése központilag meghatározott módszertan alapján, a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal felügyelete alatt történt. A 2014. évi koncepció a korábbi dokumentumokhoz képest jobban fókuszált a megye országon belüli helyzetére, erősen támaszkodva az országos koncepcióra (Nemzeti Fejlesztés 2030 – 1/2014. (I. 3.) OGY határozat) és az országos fejlesztési pólusokra. A dokumentum a három tematikus cél mellett területi célokat is megfogalmazott, melyek egy-egy megyén belüli terület adottságaival vagy fejlettségével függtek össze. Ezek a területek a következők: hátrányos helyzetű térségek (pl. az Ős-Dráva Program területe), kisvárosok térsége (Szigetvár, Sásd), Pécs-Komló térsége, Mohács-Bóly és Villány-Siklós-Harkány térsége, illetve határmenti térségek (BMÖ 2014; Pámer 2021). A 2014-2020 közötti idősziakra vonatkozóan meg kell említeni a megyei integrált területi programot (ITP), mely közvetlenül kapcsolódott a kohéziós politika végrehajtásához. Az ITP egyfelől a megyei koncepcióra és programra épült, másfelől közvetlenül a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP – Nemzetgazdasági Minisztérium 2015) – mint központilag koordinált kohéziós politikai eszköz – végrehajtását szolgálta. Az ITP végrehajtása során alkalmazott ún. területi kiválasztási rendszer volt hivatott arra, hogy érvényesüljenek a megyei célok: megyei indikatív forráskereteket, megyei értékelési szempontokat határoztak meg, illetve a megye is részt vett a döntéshozatalban (BMÖ 2020). A közös döntési folyamat részeként a megye saját döntéselőkészítő bizottságot állított fel, illetve tagot delegált az irányító hatóság által felállított döntéselőkészítő bizottságba is. A megyei értékelési szempontok

és a megyei részvétel ellenére a központ meghatározó szerepe érzékelhető: az értékelési szempontok kétharmadát-háromnegyedét központilag határozták meg, és a végrehajtás nyomán követésében is a Magyar Államkincstár volt a meghatározó szereplő (HBH 2018). A 2021–2027 közötti programozási időszakról az irányító hatóság döntéselőkészítő bizottsága kiegészülhet a releváns gazdaságfejlesztési zóna kormánybiztosával is, ami tovább erősíti a központi befolyást.

Pécs megyei jogú városként külön városfejlesztési koncepciót készített, melynél nem a területfejlesztési törvény, hanem a 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet volt az irányadó (Pécs MJV 2014). A TOP végrehajtása során a megyei jogú városokra (Pécsre is), külön ITP készült.²

Kutatási kérdések és alkalmazott módszerek

A tanulmány – néhány kiemelt szempont mentén, továbbgondolva a kutatás keretében korábban publikált két tanulmányban megjelent problémákat is – az EU kohéziós politikája keretében történő forrásfelhasználás területi mintázatát elemzi. Finta (2022) országos szinten vizsgálta a kohéziós források területi felhasználását a járások fejlettsége, illetve településméret-kategóriák szerint. Pámer (2022) Baranyában elemezte részletesen a városok forráskoncentráció szerepét a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (2007–2013) és a Partnerségi Megállapodás (2014–2020) időszakában, kiemelten a két területi program (DDOP, TOP – Baranya ITP) esetében. A fentiekre építve, jelen tanulmány kérdései a következők:

- Hogyan változott a fejlettebb és kevésbé fejlett térségek (járások) támogatása Baranyában a két programozási időszakban, összevetve az országos folyamatokkal?
- Hogyan változott a településméretek szerinti forráselosztás Baranyában a két programozási időszakban, összevetve az országos adatokkal?
- Mely prioritások hangsúlyosak Baranyában a különböző fejlettségű járásokban és településméret-kategóriákban a megyei ITP projektjeinek adatai alapján?

Az első két kérdés esetében a Miniszterelnökség két vizsgált időszakra rendelkezésre bocsátott településsoros forráskifizetési adatbázisát használtuk, melyből leszűrtük a baranyai adatokat. A harmadik kérdés megválaszolása érdekében a Baranya Megyei Önkormányzat által megadott, Terület- és Településfejlesztési Operatív Programból támogatott projektekre vonatkozó adatokat használtuk. A Miniszterelnökség adatbázisa a jóváhagyott és kifizetett EU-támogatásokat, míg a megyei anyagok – a projektek 100 %-os támogatási intenzitása mellett – a támogatási szerződés részeként elfogadott projektköltségvetési adatokat tartalmazták.

A forrásfelhasználás területi mintázata

A területi fejlettségi különbségek csökkentése az Európai Unió és Magyarország területfejlesztési politikájának is központi eleme, miként ezt a vonatkozó szerződések és a hazai területfejlesztési törvény is lefektetik. Az integrációs folyamat ugyanakkor – az egységes piac versenyképessége okán – a kohéziós politikában a területi versenyképesség növelésére helyezte a hangsúlyt. Ezt – az európai szociális modell „területiesítéseként” (Davoudi 2005) – később egészítette ki a területi kohézió gondolata, mely a kohéziós politika területi szempontok szerinti rugalmasabbá tételét tűzte ki célul (EC 2008). Míg az EU kohéziós politikája a NUTS 2 szintű régiók fejlettségének Európai Unió átlagától mutató eltéréseit veszi alapul, a hazai területpolitika ennél kifinomultabb léptéket is alkalmaz. Ennek alapjai korábban a statisztikai kistérségek voltak, később pedig – egészen napjainkig – a járások lettek. A besorolás gazdasági, társadalmi, infrastrukturális, demográfiai stb. adatok alapján számolt komplex mutatószámokon alapul, ennek előnyeivel és hátrányaival (Finta 2017). A 290/2014. (XI. 26.) kormányrendelet szerint a négy kategóriába sorolt járások közül az ún. komplex programmal fejlesztendőnek kell a legnagyobb előnnyel bírniuk: ezek a pályázati értékelés során plusz pontszámban és magasabb támogatási intenzitásban (alacsonyabb önerő) részesülnek, adott esetben védett kerettel rendelkeznek. Ebből adódóan a hátrányos helyzetű térségek elméletileg jelentősebb forrásokkal számolhatnak, aminek meg kellene mutatkoznia a források felhasználásában is. Ugyanakkor az EU-csatlakozást követő két teljes programozási időszak adatai arról tanúskodnak, hogy Magyarországon a kohéziós pénzek legnagyobb része a fejlettebb térségekbe áramlik, ami a területi különbségek további növekedését eredményezheti. Kétségtelen ugyanakkor, hogy csekély mértékű pozitív irányú elmozdulás tapasztalható a két programozási időszak között. Baranya esetében a komplex programmal fejlesztendő járások támogatásának aránya elmarad az országostól. Az érintett két járás a megye lakosságának 6,7%-át teszik ki, így az ide irányuló támogatás még lakosságárányosnak sem tekinthető. Az EU-forrásoktól tehát nem várható el a periférikus térségek átfogó felzárkóztatása (2. táblázat).

Ha a települések lakosság száma alapján vizsgáljuk a források felhasználását, akkor megállapítható, hogy legkedvezőtlenebb helyzetben a jellemzően hátrányos helyzetű térségekben elhelyezkedő, elnéptelenedéssel küzdő aprófalvak (500 fő alatti települések) vannak. Ez nem csupán hazánkban tekinthető tendenciának (Finta 2022), hanem az Európai Unió többi tagállamában is (Pazos-Vidal 2021). A megyei és országos adatokat, illetve a két programozási időszakot összevetve ugyanakkor elmondható, hogy Baranyában a kistelepülések részesedése a forrásokból nagyobb az országos átlagnál, és az 5 000 fő alatti népességszám-kategóriák esetében, időben előrehaladva többnyire növekedett is (2. táblázat).

Ha a települések jogállása alapján hasonlítjuk össze a kohéziós források allokációját a két programozási időszakban, akkor megállapítható, hogy a megyei jo-

2. táblázat: A strukturális és kohéziós alapok felhasználása terület- és településkategóriák szerint, Magyarországon és Baranya megyében (2007-2013, 2014-2020, %)

Absorption of structural and cohesion funding according to district and settlement categories, in Hungary and Baranya county (2007-2013, 2014-2020, %)

		Országos		Baranya megye	
		2007-2013	2014-2020	2007-2013	2014-2020
Járás besorolása	Nem kedvezményezett	71,8	67,1	67,9	60,3
	Kedvezményezett	14,6	17,9	20,8	27,9
	Fejlesztendő	3,5	3,8	4,8	5,5
	Komplex programmal fejlesztendő	10,1	11,2	6,5	6,3
	10 000 fő felett	72,8	69,8	69,6	62,5
Település mérete	5 000 – 9 999 fő	9,8	6,6	5,3	3,8
	1 500 – 4 999 fő	11,5	14,1	11,2	15,4
	500 – 1 499 fő	4,8	6,4	8,7	13,9
	500 fő alatt	1,2	3,1	5,3	4,5
Település jogállása	Főváros	27,3	23,7	-	-
	Megyei jogú város	28,4	28,0	58,4	46,5
	Város	28,9	29,6	24,0	30,9
	Község	15,4	18,7	17,6	22,6

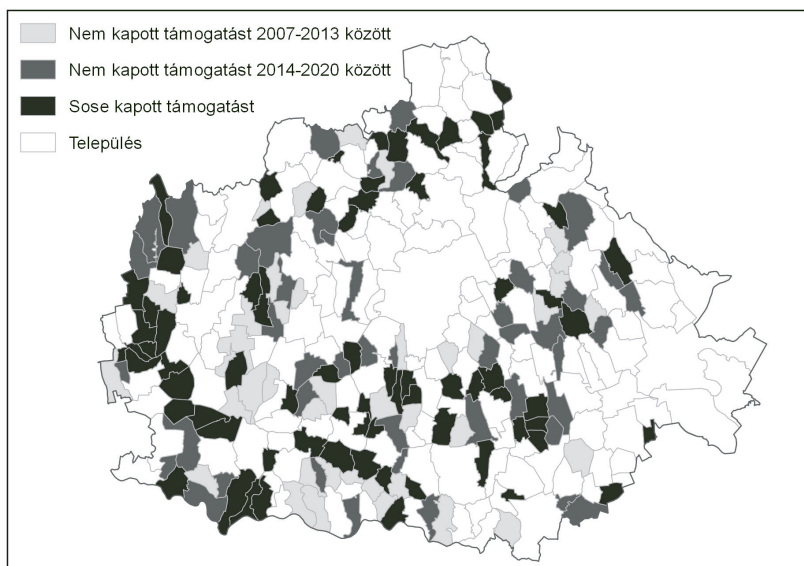
Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján a szerzők saját szerkesztése

gú városok a városokkal és a fővárossal együtt kedvezőbb helyzetben vannak a jellemzően periférikus helyzetű községi jogállású településekhez képest, igaz, 2014-2020 között itt is tapasztalható némi elmozdulás a községek javára. Baranya esetében egyértelműen kitűnik Pécs szerepének csökkenése, miközben az országos átlagot meghaladó módon nőtt az egyéb városok támogatása (2. táblázat). Az imént bemutatott eredményeket összevetve Pámer (2022) megállapításával, elmondható, hogy bár Baranya esetében – aprófalvas jellegéből adódóan – a kisebb települések és a községek jelentősebb szerepet játszanak az országos átlaghoz képest, 2014-2020 között a városokba allokált források növekedése – Pécs háttérbe szorulása ellenére – a térségi központok kiemelt támogatását eredményezte, ami a legfontosabb elmozdulás az előző időszakhoz képest. Ugyanakkor észrevehető, hogy a kisvárosok aránynövekedése nem kompenzálta Pécs súlyának csökkenését, így a források nagyobb része toldott a községek irányába. A községek viszonylagos aránynövekedése meghaladja a kisvárosokét.

A települési adatokat országos szinten vizsgálva, Finta (2022) alapján elmondható, hogy minél kisebb egy település, annál nagyobb az esély arra, hogy egyáltalán ne részesüljön támogatásban. Bár 2014-2020 között csökkent valamelyest azon 500 fő alatti települések köre, amelyek nem részesültek támogatásban, a források elosztásából kimaradó települések száma alapján az elaprózott településszerkezetű megyék – köztük Baranya – állnak az élen. Mindez összefügg a támogatási programok prioritásaival, a pályázati feltételekkel, valamint a kis-települések korlátozott érdekérvényesítő képességével, egyúttal alátámasztva azt

a tételt, hogy az önkormányzatok forrásfelhasználási képessége függ a település-mérettől. A források a megyeszékhelyen és a központi településeken koncentrálnak. Baranya esetében a támogatott és a nem támogatott települések esetében is koncentrikus köröket figyelhetünk meg a megyeszékhely körül, melyek a megye belső és külső periferiáját mutatják (2. ábra).

2. ábra: Kohéziós forrásból nem részesült települések Baranya megyében
Settlements in Baranya county not receiving any cohesion funds



Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján a szerzők saját szerkesztése

Az országos és a baranyai adatok alapján összességében elmondható, hogy a kedvező irányú elmozdulás ellenére a kohéziós források a hazai fejlesztéspolitika kistérségi/járási és települési szintű területi hátrányait várhatóan nem lesznek képesek kezelni. A források zöme még a viszonylag fejletlen Baranya esetében is a fejlettebb járásokban és a városokban hasznosul.

A TOP forrásainak felhasználása Baranya megyében

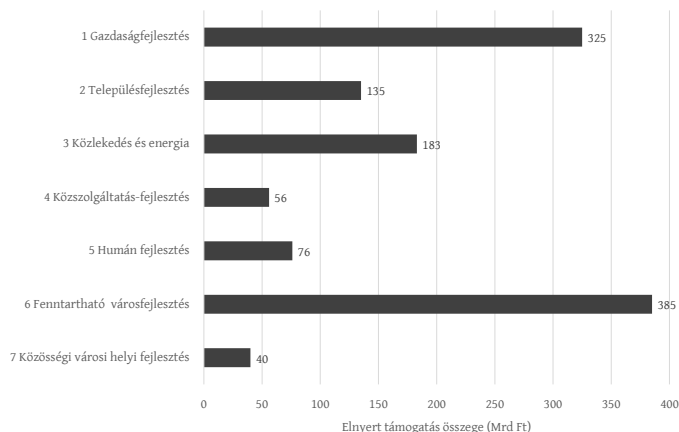
A TOP kiemelt célja volt, hogy csökkentse a térségek közötti egyenlőtlenségeket és decentralizált fejlesztéseken keresztül – a megyei jogú városoktól a kistépülésekig – biztosítsa a helyi foglalkoztatás növelését és a gazdaság fejlesztését. A program a megyei ITP-k keretében kiemelt figyelmet fordított az egyes térségek közötti különbségekre. A TOP összesen hét prioritást határozott meg,³ 3,39 milliárd euró keretösszeggel támogatva a térségeket. Adatbázisunk alapján a TOP az összes partnerségi megállapodásban meghatározott forrás 28,9%-át tette ki or-

szágosan, ami egyben a megyei ITP-k hétéves kerete is. A projekteket az Európai Unió átlagosan 85%-ban támogatta, míg a fennmaradó rész kormányzati támogatás volt: a TOP-projektek tehát 100%-os támogatási intenzitással valósultak meg, ami kimagaslóan kedvezőnek számít. A prioritások rendelkezésre álló keretösszegeit vizsgálva két prioritás emelkedik ki, egyenként több mint 300 milliárd forintos kerettel (3. ábra). Az 1. prioritás keretében nyílt lehetőség a helyi gazdasági infrastruktúra, valamint a turizmus fejlesztésére, illetve a munkába járást segítő beruházásokra. A 6. prioritás a megyei jogú városok elkülönített kerete, melynek belső szerkezete tematikusan leképezi az 1-5. prioritásokat. Ezen prioritás fő célja a megyei jogú városok gazdaságának fejlesztése volt (Péti, Salamin 2016).

Az első pályázatokat 2016-ban, míg az utolsókat 2022 első negyedében adták be, ugyanakkor aktivitás tekintetében jelentős különbségek mutatkoztak. A legtöbb pályázat a 7. prioritás keretében támogatott közösségi szinten irányított városi helyi fejlesztések (CLLD) kiírására érkezett, melynek fő célja – a lakosság, a civil szervezetek, a helyi vállalkozók és az önkormányzatok összefogásával – a helyi identitástudat fejlesztése volt. Átlagosan ezek a pályázatok voltak a legalacsonyabb összegűek (12,5 millió forint). A legnagyobb pályázatokat ugyanakkor – átlagosan 471 millió forint értékben – a megyei jogú városoknak fenntartott 6. prioritás keretében nyújtották be. Ezzel szemben a vidék gazdaságfejlesztését célzó 1. prioritás felhívásaira átlagosan 229,5 millió forint összköltségű pályázatok érkeztek be.

A benyújtott és nyertes pályázatok aránya Baranyában valamennyi prioritás esetében közel azonos az országos adatokkal. Bár számosságukat tekintve a CLLD-forrásokra adták be a legtöbb pályázatot (118 db), a legnagyobb arányban (és kiemelkedően magas összegekkel) gazdaságfejlesztési (TOP-1) és foglalkoztatásnövelési (TOP-5) projekteket támogattak.

3. ábra: A TOP forrásainak összege prioritásonként, országosan (2014–2020, milliárd forint)
Absorption of TSDOP funds by priorities (2014–2020, billion HUF)



Forrás: Miniszterelnökség adatai alapján a szerzők saját szerkesztése

Az elemzéshez használt 2022. októberi adatok alapján Baranya megye 436 db nyertes, támogatási szerződéssel rendelkező TOP-pályázattal rendelkezett. A területi-tematikus elemzések során a TOP-6 (megyei jogú város) és a TOP-1.3 (gazdaságfejlesztést és munkaerő mobilitásának ösztönzését szolgáló közlekedésfejlesztés) konstrukció adatait figyelmen kívül hagytuk. A TOP-6 esetében a területi verseny hiánya, a TOP-1.3 esetében pedig a Magyar Közút, mint budapesti székhelyű kizárólagos kedvezményezett torzította volna a területi adatokat. Az így kapott, megtisztított adatbázis alkalmas annak vizsgálatára, hogy a TOP támogatásai miként oszlottak meg a megye különböző típusú járásaiban és településeiben.

A kedvezményezett járásek besorolásáról szóló 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet szerinti bontásban folytatott vizsgálat alapján a baranyai TOP-források csupán 8,7%-a került a leghátrányosabb helyzetben lévő, komplex programmal fejlesztendő járásekba (3. táblázat). Ez kevesebb, mint az összes EU-forrásra vonatkozó arány (2. táblázat). A prioritások szerinti megoszlást vizsgálva elmondható, hogy a fejlettebb (nem kedvezményezett) járásek esetében arányaiban nagyobb volt a gazdaságfejlesztési források felhasználása. Ugyanakkor e prioritás helyi szerepe a kedvezményezett járásek, különösen a komplex programmal fejlesztendő járásek (Hegyhát, Sellye) esetében is jelentős. A kedvezményezett járásek aktivitása elsősorban a 2. prioritás (településfejlesztés) esetében kimagasló. Szintén jelentősek e járásek esetében a közszolgáltatás fejlesztését célzó források (4. prioritás) és az ehhez kapcsolódó ESZA-források (5. prioritás), melyek szerepe a nem kedvezményezett járásek esetében minimális (4. ábra).

A különböző prioritásokhoz kötődően allokált források megoszlása a települések jogállása és mérete szerint is érdekes képet mutat. Baranya esetében a TOP

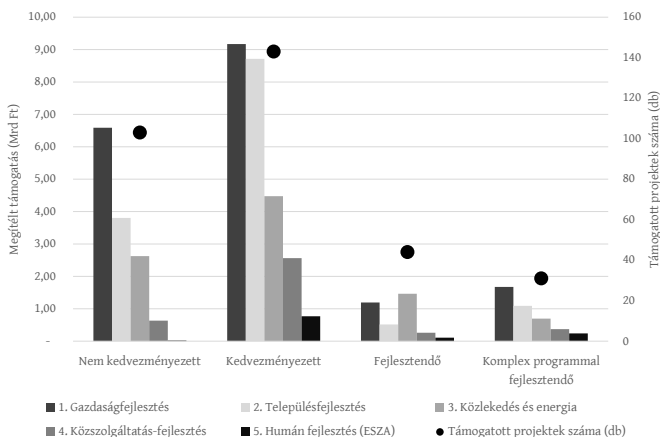
3. táblázat: A TOP forrásainak megoszlása terület- és településkategóriák szerint, Baranya megyében (2014-2020, %)
Absorption of TSDOP funds by area and settlement categories in Baranya county (2014-2020, %)

Járásek besorolása	Nem kedvezményezett	29,1
	Kedvezményezett	54,7
	Fejlesztendő	7,5
	Komplex programmal fejlesztendő	8,7
Település mérete	10 000 fő felett	39,5
	5 000 – 9 999 fő	8,0
	1 500 – 4 999 fő	37,0
	500 – 1 499 fő	8,9
	500 fő alatt	6,7
Település jogállása	Főváros	--
	Megyei jogú város	39,3
	Város	39,6
	Község	21,1

Forrás: Palyazat.gov.hu adatai alapján a szerzők saját szerkesztése (2022. október végi legyűjtés)

4. ábra: A támogatott TOP projektek száma (db) és az egyes prioritások keretében megítélt támogatások összege (millió forint) a járások fejlettségi kategóriái alapján, Baranya megyében (2014-2020)

Number of supported TSDOP projects (number of projects) and the amount of funding committed (million HUF), according to development categories of districts in Baranya county (2014-2020)



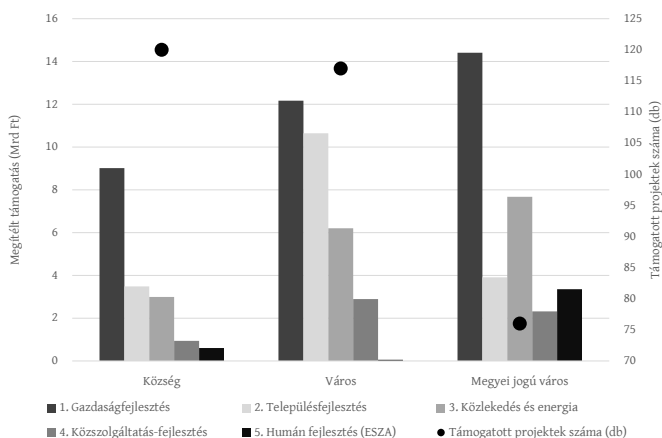
Forrás: Palyazat.gov.hu adatai alapján a szerzők saját szerkesztése (2022. október végi legyűjtés)

a teljes (országos és megyei) EU-forrástömeghez képest kevésbé preferálta Pécs-et, ugyanakkor jobban támogatta a többi várost (2-3. táblázat). A legtöbb támogatásban részesült 20 település között a városi jogállással rendelkezők (13 db) dominálnak. A két nagyközség mellett csupán öt községi rangú településnek sikerült bekerülnie a legjobbak közé. E községek földrajzi elhelyezkedését látva megállapítható, hogy a megyei jogú város közelsége jelentős szerepet játszik. A 105/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet besorolása szerint nem kedvezményezett településekre került a legtöbb támogatás, mely alól egyedül Cserdi kivétel. Az átlagtól jelentősen eltérő eredmények részint a helyi aktivitásnak és innovatív kezdeményezéseknek, részint pedig azoknak a kapcsolatoknak köszönhetőek, amelyek elősegítik a források adott településre történő koncentrációját.

Az 5. ábrán a 6. (Pécs MJV) és a 7. (CLLD) prioritás adatait nem tüntettük fel, mivel azokra csak 10 000 fő feletti települések pályázhattak. A Baranya Megyei Önkormányzat által megvalósított pályázatokat az elemzés szintén nem tartalmazza, mivel azok külön felhívások keretében működtek, melyekre más potenciális kedvezményezett nem pályázhatott.

Településméret szerinti besorolást alkalmazva azt tapasztaljuk, hogy Baranyában a TOP a 10 000 fő feletti városokat kevésbé, az 1 500 főnél nagyobb településeket nagyobb mértékben támogatta a többi programhoz képest. Bár az 5 000 és 9 999 fő közötti lakosságszámmal bíró kisvárosok nyerték el a legkevesebb (15 db) pályázatot, ez átlagosan a legmagasabb (248,6 millió Ft) összegű támogatással párosult. Kiemelkedik ugyanakkor az 1 500 és 4 999 fő közötti, illetve a 10 000 fő feletti települések köre, melyek a legtöbb pályázattal rendelkeztek (6. ábra).

5. ábra: A támogatott TOP projektek száma (db) és az egyes prioritások keretében megítélt támogatások összege (millió forint) a települések jogállása szerint, Baranya megyében (2014-2020)
 Number of supported TSDOP projects (number of projects) and the amount of funding committed under each priority (million HUF) by legal status of settlements in Baranya county (2014-2020)



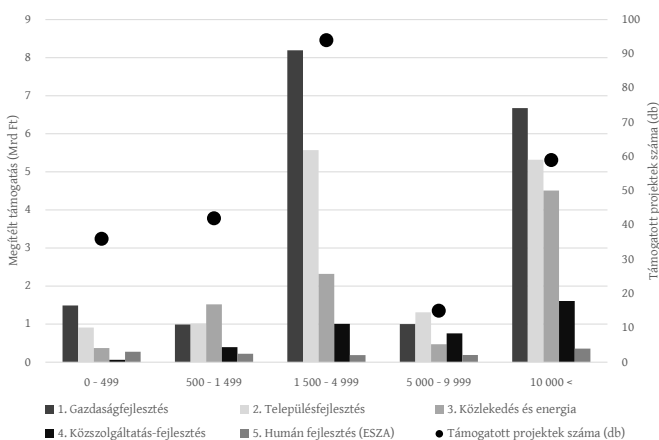
Forrás: Palyazat.gov.hu adatai alapján a szerzők saját szerkesztése (2022. október végi legyűjtés)

Valamennyi településméret-kategória esetében meghatározó szerepet játszott az 1. prioritás (gazdaságfejlesztés), de különösen kiemelkedett az 1 500 és 4 999 fő közötti, illetve a 10 000 fő feletti kategóriák esetében. A legkisebb települések (0-499 fő és 500-1 499 fő közötti lakosság szám) esetében a 2. prioritás (településfejlesztés), azon belül is a csapadékvíz-elvezetés volt az egyik legnépszerűbb, mely a megye földrajzi adottságaival magyarázható. Szintén népszerű volt e kategóriában – ahogy a 10 000 fő feletti települések esetében is – a közlekedési és energetikai fejlesztéseket célzó 3. prioritás, azon belül is az épületenergetika (6. ábra).

Nem meglepő, hogy az önkormányzatok – a 100%-os támogatási intenzitás mellett – a lehető legtöbb felhívásra nyújtottak be pályázatot. Ezek ugyanakkor – a szerzők személyes tapasztalatai alapján – nem feltétlenül illeszkednek a helyi szükségletekhez. A csapadékvíz-elvezetés fejlesztésére irányuló felhívásra beérkezett pályázatok (2. prioritás) közül támogatott 52 nyertes projekt több mint 46%-át 1 000 fő alatti kistelepülések nyerték, míg a térségi gazdaságfejlesztésre (1. prioritás) beadottak közül a támogatott projektek 84%-a esetében 1 500 fő feletti nagyközség vagy városi rangú település volt a kedvezményezett. Az épületenergetikai fejlesztésre irányuló pályázatok esetében a források 37,5%-a 1 000 fő alatti településeken, míg 32%-a 10 000 fő feletti városokban segíti a CO₂-kibocsátás csökkentését. Az egészségügyi alapellátás fejlesztése (4. prioritás) többnyire a kistelepüléseken volt vonzó, míg a szociális létesítmények rekonstrukciója elsődlegesen a 1 500-4 999 fős kisvárosok számára volt cél.

Az ország egészéhez hasonlóan, a települések nagy többségének Baranyában sincs megfelelő erőforrása a fejlesztések önálló megvalósítására. A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet értelmében a megyei önkormányzat a projektek megvaló-

6. ábra: A támogatott TOP projektek száma (db) és az egyes prioritások keretében megítélt támogatások összege (millió forint) a települések mérete szerint, Baranya megyében (2014-2020)
Number of supported TSDOP projects (number of projects) and the amount of funding committed under each priority (million HUF) by size of settlements in Baranya county (2014-2020)



Forrás: Palyazat.gov.hu adatai alapján a szerzők saját szerkesztése (2022. október végi legyűjtés)

sításában adminisztrációs és menedzsmenttevékenységet láthat el, amennyiben a megye az adott településsel partnerségi együttműködést köt. A kormányrendelet adta lehetőséggel a megyében több mint száz település élt.⁴ Bár az EU-források elvileg lehetőséget adnak helyi gazdaságfejlesztési célú beruházások végrehajtására a legkisebb települések számára is, a tapasztalat az, hogy csupán kevés település tud élni a lehetőségekkel a leszakadó térségekben. A megyei támogatások térbeli allokációja megerősíti a TOP meglehetősen erős „városi lejtését”, a centrumtelepülések fokozottabb előnyben részesítését a periférikus településekkel szemben. Ez azonban nem elsődlegesen a megyei tervezés és döntéshozatal következménye, hiszen a konkrét felhívások központi szinten, valamelyik minisztériumban születnek meg, és a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programot elsősorban városokat támogató programként értelmezik.

Összefoglalás és következtetések

A területi különbségek mérséklését, a periférikus sajátosságok negatív hatásainak csökkentését számos alapelv és fejlesztési módszer kívánja elősegíteni, melyek közül a fejlesztési források mértékét, elosztását és felhasználási módját meghatározó elvek és konkrét szabályok különösen fontosak, hiszen ezek összehangolt, optimalizált működtetése teremti meg a hátrányos helyzetű térségek felzárkózásának esélyét. Baranya megye sajátos fejlődési pályája, a perifériára kerülés folyamata, a kimaradás az elmúlt évtized konjunktúrájából középpontba helyezi az EU-források hatékony felhasználásának kérdését.

Mivel az Európai Unió kohéziós politikája a NUTS 2 szintű régiók közötti területi egyenlőtlenségek csökkentését célozza, az ennél kisebb léptékű (megyei, térségi/járási, települési) különbségek kezelésére az EU-források felhasználásának finomhangolása, illetve a hazai finanszírozású eszközök lehetnek alkalmasak. A járások fejlettség szerinti besorolása, továbbá a kialakított rendszernek megfelelő preferenciák – Baranyában is megfigyelhető – alkalmazása a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program végrehajtását támogató megyei integrált területi programokban alapvetően ezt a célt szolgálta.

Vizsgálataink alapján elmondható, hogy – az országos folyamatokkal megegyezően – az összes, EU-támogatással megvalósuló program forrásaiból Baranyában is több került a kedvezményezett járásokba a 2014-2020 közötti időszakban, mint korábban. Ugyanakkor, a legfejletlenebb (komplex programmal fejlesztendő) járások – megyénkben ide tartozik a Hegyháti és a Sellyei járás – arányait tekintve Baranya elmarad az országos trendektől. Mindez, amennyiben a koncentráció elvét az elmaradottabb járások preferálásaként értelmezzük, nem elegendő, hiszen a források jelentős része még most is a relatíve fejlettebb járásokban hasznosul. A jelenlegi gyakorlattól tehát nem várható a járási szintű különbségek csökkenése.

Településméret szempontjából a korábbi, nagyobb központokat preferáló mintázatot országosan és Baranya esetében is felváltotta a kisvárosok hangsúlyosabb szerepét mutató kép. A kifejezetten periférikus térségek felzárkóztatását célzó, részben megyei végrehajtású TOP Baranyára allokált forrásainak megoszlása mutat ugyanakkor eltéréseket: alacsonyabb a 10 000 főt meghaladó településeken felhasznált TOP-források aránya. Ilyen város összesen három van a megyében, melyek közül – visszautalva Pámer (2022) megállapításaira – Komló és Mohács jelentős forráskoncentráció szerepet játszott, ugyanakkor Szigetvár jelentősen lemaradt. Az 5 000-9 999 fő közötti és – különösen – az 1 500-4 999 fő közötti lélekszámú településekre kiemelten sok forrást jutott, mutatva, hogy Baranya városhálózatában meghatározó a kisvárosok szerepe. Ugyanakkor ezek – Pámer (2022) korábbi megállapításai alapján – a saját járásukon belül kevésbé koncentrálnak az EU-forrásokat, mint a korábban említett két nagyobb járásközpont. Baranya esetében a TOP az országos átlaghoz és a többi programhoz képest is jobban támogatta az egészen kicsi (500 fő alatti lélekszámú) településeket, ami a megye településszerkezeti sajátosságaira vezethető vissza. Azonban ez az arány még mindig elmarad e települések Baranya településállományán belüli arányától. Így a TOP beavatkozásaitól aligha várható a kistelepülések új pályára állítása: ehhez kiterjedt, az EU kohéziós politikáját kiegészítő, a valós igényekre reagáló vidékfejlesztési politika szükséges.

A TOP-források prioritások szerinti megoszlásának tükrében elmondhatjuk, hogy gazdaságfejlesztési projekteket leginkább a „nem kedvezményezett” és a „kedvezményezett” járások valósítottak meg, a legfejletlenebb járásokban ez kevésbé volt jelentős. E projektek ugyanakkor jellemzően a nagyobb településekhez

kötődtek: a kisebb településeken és a kedvezményezett járásokban nagyobb arányban fordultak elő a településfejlesztést (például csapadékvízvezetést) célzó projektek. Az adatok és a szerzők szakmai tapasztalatai alapján az érintettek nem minden esetben pályáztak arra, amire a helyi kihívások alapján a leginkább szükségük lett volna, hanem a településük lehetőségeihez szabták pályázati aktivitásukat.

Tekintettel arra, hogy az EU-források szinte teljes egésze – a gazdasági növekedésre gyakorolt hatása szempontjából elhanyagolható jelentőségű LEADER/CLLD és részlegesen a ROP/TOP kivételével – centralizált irányítású, a beavatkozások a két fenti kivételtől eltekintve nélkülözték a perifériák felzárkóztatása szempontjából elengedhetetlen helyalapú (*place-based*) szemléletet (Pámer 2021). A regionális intézményrendszer leépítésével megszűntek azok a hazai decentralizált források, melyek kis összeggel, egységesen támogatták a periférikus települések helyi igényekre épülő fejlesztési elképzeléseit. A decentralizációs döntési mechanizmusokat szinte teljesen nélkülöző forráselosztási rendszer (beleértve a TOP/ITP-t is), könnyen eredményezhet az alapelvekkel és célokkal ellentétes allokációs torzulásokat.

Ugyanakkor bizakodásra adhat okot, hogy 2022-től – a Miniszterelnökség részeként – önálló tárca nélküli miniszter felel a területfejlesztésért, a területfejlesztési államtitkárság pedig külön hangsúlyt fektet a területi szempontok erősítésére. Mindezt elősegítheti az új intézményi struktúra, mely a kohéziós források felett diszponáló irányító hatóságok tevékenységét – a korábbi, szakminisztériumok között széttagolt irányítás helyett – egységesen a területfejlesztési miniszter felügyelete alá rendeli. A területfejlesztésért felelős tárca nélküli miniszter nyilatkozata szerint az EU-források kétharmadát a felzárkóztatandó településekre irányítják, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP Plusz) esetében a megyékre jutó indikatív forráskeret legalább 10%-át a komplex programmal fejlesztendő járásokban fogják elkölteni a 2021-2027 közötti programozási időszakban (Infostart 2023). E beavatkozások hatása ugyanakkor csak a programozási időszak derekán vagy végén válhat értékelhetővé.

Jegyzetek

1. A *Tér és Társadalom* jelen számának tanulmányai a kutatás további eredményeit mutatják be.
2. Pécs megyén belüli centrumszerepével, illetőleg országon belüli perifériahelyzetével Póla, Pálné Kovács és Gibárti (2023) tanulmánya foglalkozik ebben a tematikus számban.
3. A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program prioritásai, amelyre a tanulmányban lévő ábrák hivatkoznak (zárójelben az ábrákon alkalmazott rövid elnevezések):
 1. Térségi gazdasági környezet fejlesztése, a foglalkoztatás elősegítése (Gazdaságfejlesztés);
 2. Vállalkozásbarát, népességmegtartó településfejlesztés (Településfejlesztés);
 3. Alacsony széndioxid kibocsátású gazdaságra való áttérés kiemelten a városi területeken (Közlekedés és energia);

4. A helyi közösségi szolgáltatások fejlesztése és a társadalmi együttműködés erősítése (Közszolgáltatás-fejlesztés);
 5. Megyei és helyi emberi erőforrás fejlesztések, foglalkoztatásösztönzés és társadalmi együttműködés (Humán fejlesztés (ESZA));
 6. Fenntartható városfejlesztés a megyei jogú városokban (Pécs MJV);
 7. Községi szinten irányított városi helyi fejlesztések (CLLD).
4. A megyei önkormányzat szerepvállalásáról Pálné Kovács et al. (2023) tanulmánya foglalkozik ebben a tematikus számban.

Köszönetnyilvánítás

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

Irodalom

- Davoudi, S. (2005): Understanding Territorial Cohesion. *Planning, Practice & Research*, 4., 433–441. <https://doi.org/10.1080/02697450600767926>
- Faragó L., Horváth Gy. (1995): A Dél-Dunántúl területfejlesztési koncepciójának alapelemei. *Tér és Társadalom*, 3-4., 47–78. <https://doi.org/10.17649/TET.9.3-4.336>
- Finta I. (2017): A kedvezményezett besorolás, a területi fejlettség-elmaradottság kérdései az Országos Fejlesztési- és Területfejlesztési Koncepció tükrében. *Falu Város Régió*, 1., 156–162.
- Finta I. (2022): Az Európai Unió átfogó fejlesztéspolitikai alapelveinek fejlődési trendjei és azok érvényesülése Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás*, 2., 1–19.
- Gyimesi Á., Szennay Á., Krankovits M., Nagy-Keglovich J., Rechnitzer J (2020): Forrásözön és koncepcióváltás. Területfejlesztés a 2010–2014-es kormányzati ciklusban, a V4-ek összehasonlításában. *Polgári Szemle*, 4-6., 88–108. <https://doi.org/10.24307/psz.2020.1007>
- Hajdú Z. (1994): A Dél-Dunántúl középfokú vonzáskörzeteinek területi rendje. (Egy felmérés eredményei és tanulságai a vonzáskörzet-kutatások szempontjából). *Tér és Társadalom*, 1-2., 5–23. <https://doi.org/10.17649/TET.8.1-2.293>
- Hajdú Z., Horeczki R. (2023): Pécs és Baranya megye: Pécs és Baranya megye fejlődése a történetileg változó földrajzi periférián. *Tér és Társadalom*, 3., 10–31. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3499>
- HBH (2018): *Az integrált területi programok értékelése – kutatási zárójelentés*. HBH Stratégia és Fejlesztés Kft., Budapest <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1083633> (Letöltés: 2022. 01. 27.)
- HÉTFÁ et al. (2013): *A fejlesztési források szerepe a leszakadó térségek dinamizálásában*. HÉTFÁ Elemző Központ, Pannon Elemző Iroda Kft., Budapest Intézet, Revita Alapítvány, Budapest <https://hetfa.hu/2013/08/09/a-fejlesztési-forrasok-szerepe-a-leszakado-tersegek-dinamizalasaban/> (Letöltés: 2023. 06. 20.)
- Horváth Gy. (1994): A Dél-Dunántúl nemzetközi versenyképességének előfeltétele: a technológiai megújulás. *Tér és Társadalom*, 1-2., 37–58. <https://doi.org/10.17649/TET.8.1-2.295>
- Hrubi L. (1994): A Dél-Dunántúl gazdaság szerkezete és ipara. *Tér és Társadalom*, 1-2., 83–107. <https://doi.org/10.17649/TET.8.1-2.297>
- Hrubi L. (1997): Új vonások a Baranya megyei területfejlesztési koncepcióban. *Tér és Társadalom*, 3., 87–92. <https://doi.org/10.17649/TET.11.3.431>

- Infostart (2023): *Unió pénz „a tervek szerint” – Bejelentést tett Navracsics Tibor*. <https://infostart.hu/belfold/2023/06/15/unios-penz-a-tervek-szerint-bejelentest-tett-navracsics-tibor> (Letöltés: 2023. 06. 20.)
- KPMG (2019): *A magyarországi uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007-2013-as programozási időszak vonatkozásában*. KPMG Tanácsadó Kft., Budapest https://www.palyazat.gov.hu/magyarorszag_i_europai_unios_forrasok_elemzese# (Letöltés: 2022. 04. 28.)
- Márton Gy. (2004): Az Első Magyar Nemzeti Fejlesztési Terv tervezési folyamatának tapasztalatai regionális szemszögből. *Falu Város Régió*, 9., 32–45.
- Nagy G. (1995): A külföldi tőke szerepe és térbeli terjedése Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 1-2., 55–82. <https://doi.org/10.17649/TET.9.1-2.327>
- Nemes Nagy J. (1994): A Dél-Dunántúl a piactudomány átmenetben. *Tér és Társadalom*, 1-2., 25–35. <https://doi.org/10.17649/TET.8.1-2.294>
- Nyikos Gy. (szerk.) (2017): *Kohéziós politika 2014-2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest
- Pálné Kovács I., Finta I., Brucker B., Péntár Á. (2023): Tér hatalom nélkül, hatalom tér nélkül. A perifériák térségei kormányzása – empirikus tapasztalatok. *Tér és Társadalom*, 3., 119–147. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3501>
- Pámer Z. (2021): A területi kormányzás és a területi integráció vizsgálata Baranya megye fejlesztési dokumentumaiban az uniós csatlakozástól napjainkig. *Tér és Társadalom*, 3., 108–130. <https://doi.org/10.17649/TET.35.3.3337>
- Pámer Z. (2022): Kohéziós források felhasználásának területi vizsgálata Baranya megyében a 2007-2013-as és 2014-2020-as programozási időszakban. *Tér és Társadalom*, 4., 151–175. <https://doi.org/10.17649/TET.36.4.3446>
- Pazos-Vidal, S. (2019): *Subsidiarity and EU Multilevel Governance: Actors, Networks and Agendas*. Routledge, London <https://doi.org/10.4324/9780429453373>
- Péti M., Salamin G. (2016): A városfejlesztés új keretei a 2014–2020-as fejlesztéspolitikai ciklusban. *Falu Város Régió*, 2., 9–15.
- Póla P., Pálné Kovács I., Gibárti S. (2023): Pécs, egy periféria centruma. *Tér és Társadalom*, 3., 148–175. <https://doi.org/10.17649/TET.37.3.3493>
- Rechnitzer, J., Berkes, J., Filep, B. (2019): The most important city development initiatives of Hungary. *Regional Statistics*, 2., 20–44. <https://doi.org/10.15196/RS090204>
- Schwertner J. (1994): Parázsló munkaerőpiac. *Tér és Társadalom*, 1-2., 59–82. <https://doi.org/10.17649/TET.8.1-2.296>
- Vugrinović, A., Dominko, A. (2016): *Crossing the borders – Studies on cross-border cooperation within the Danube region*. Case study: The Euroregion Danube-Drava-Sava. Superna – CESC http://institute.cesci-net.eu/tiny_mce/uploaded/EUSDR_Part_Two_13_DanubeDravaSava.pdf (Letöltés: 2023. 08. 05.)

Jogszabályok, programdokumentumok

- 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a14h0001.OGY> (Letöltés: 2023. 08. 20.)
- 105/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet a kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1500105.kor> (Letöltés: 2023. 08. 20.)
2011. évi CXCVIII. törvény a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100198.TV> (Letöltés: 2023. 08. 20.)
- 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1400272.kor> (Letöltés: 2023. 08. 20.)

- 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett járások besorolásáról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1400290.kor> (Letöltés: 2023. 08. 20.)
- BMÖ (2014): *Baranya Megyei Területfejlesztési Konceptió Javaslatértékelési fázis*. Baranya Megyei Önkormányzat, Pécs <https://docplayer.hu/11934816-Baranya-megyei-teruletfejlesztési-konceptio.html> (Letöltés: 2020. 09. 07.)
- BMÖ (2020): *Baranya Megye Integrált Területi Programja*. Baranya Megyei Önkormányzat, Pécs <http://www.baranya.hu/dokumentum/808> (Letöltés: 2020. 05. 06.)
- BMTT (2003): *Baranya Megye Területfejlesztési Programja*. Baranya Megyei Területfejlesztési Tanács, Pécs http://www.terport.hu/webfm_send/700 (Letöltés: 2020. 05. 06.)
- EC (2008): *Green Paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength*. Commission of the European Communities, Brussels <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:EN:PDF> (Letöltés: 2023. 06. 20.)
- Kormány (2007): *Dél-dunántúli operatív program 2007-2013*. A Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest http://www.terport.hu/webfm_send/318 (Letöltés: 2020. 07. 07.)
- Miniszterelnökség (2014): *Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020-as fejlesztési időszakra*. Készítette a Miniszterelnökség a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal közreműködésével. <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=52032> (Letöltés: 2022. 04. 17.)
- Nemzetgazdasági Minisztérium (2015): *Terület- és Településfejlesztés Operatív Program (TOP)*. Az Európai Bizottság által elfogadott verzió 2014-2020. <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=53469> (Letöltés: 2023. 08. 22.)
- Pécs MJV (2014): *Pécs MJV városfejlesztési koncepció 2014-2030*. Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata, Pécs <https://www.pvfzrt.hu/hu/tanulmany/15/pecs-mjv-varosfejlesztési-konceptio-2014-2030> (Letöltés: 2020. 07. 20.)