

**Pécsi Tudományegyetem
Közgazdaságtudományi Kar
Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola**

KONVERGENCIA ÉS FEJLESZTÉSPOLITIKA AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS MAGYARORSZÁGON

*A területi differenciáltságot befolyásoló hazai
fejlesztéspolitika értékelése az I. Nemzeti Fejlesztési Terv
pályázati forrásainak allokációja alapján*

Készítette: Lóránd Balázs

Témavezető:

Dr. Farkas Ferencné
egyetemi docens

Dr. Horváth Gyula
egyetemi tanár, főigazgató

Pécs, 2009

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS	6
1. A KOHÉZIÓ, A KONVERGENCIA ÉS A TÁMOGATÁSOK VISZONYRENDSZERE	12
BEVEZETÉS	12
1.1 A REGIONÁLIS FEJLESZTÉSI POLITIKA ALAKULÁSÁRA HATÓ ELMÉLETEK	13
1.1.1 A térgazdaságtannal foglalkozó előfutárok munkássága.....	15
1.1.2 A modern közgazdaságtan kezdete, a klasszikus iskola képviselői	18
1.1.3 A neoklasszikus növekedési elmélet.....	19
1.1.4 A keynesi elmélet alapján megfogalmazott modellek.....	21
1.1.5 A gazdasági fejlődés szakaszainak elméletei.....	24
1.1.6 Marxizmus és radikális politikai gazdaságtan.....	26
1.1.7 Endogén növekedési elmélet.....	27
1.1.8 Új gazdasági földrajz.....	28
1.1.9 Versenyképesség, klaszterek és stratégia.....	30
1.1.10 Intézményi közgazdaságtan, hálózatok, bizalom, társadalmi tőke.....	31
1.1.11 Innováció, tudás és tanulás.....	32
1.1.12 Fenntartható fejlődés.....	33
1.1.13 Konvergencia, felzárkózás és kísérő jelenségei.....	34
Összegzés.....	36
1.2 EGYENLŐTLENSÉGEK	38
1.2.1 Területi egyenlőtlenségek az Európai Unióban.....	39
1.2.2 Területi egyenlőtlenségek Kelet-Közép-Európában és Magyarországon	43
Kelet-Közép-Európa.....	43
Magyarország	45
1.3 KOHÉZIÓS POLITIKA ÉS KONVERGENCIA AZ EURÓPAI UNIÓBAN	52
1.3.1 Az Európai Unió törekvései a felzárkóztatás területén.....	52
Az EU kohéziós politikájának kialakulása	53
A kohéziós politika célrendszere	59
1.3.2 Eddigi eredmények az Európai Unióban a konvergencia és a kohéziós politika területén.....	60
Konvergencia vagy divergencia	60
Az EU kohéziós politikájának hatásossága.....	64
Dilemmák a kohéziós politikával kapcsolatban.....	78
1.3.3 Kohéziós országok tapasztalatai.....	84
1.3.4 Magyarország lehetőségei, kilátásai	87
Hazai fejlesztéspolitika.....	87
Támogatások az Európai Uniótól	88
1.3.5 Az EU-s források sikeres felhasználásának kritériumai Magyarország számára.....	91
ÖSSZEGZÉS	97
2. A REGIONÁLIS FEJLESZTÉS ÉRTÉKELÉSÉNEK MÓDSZERTANA AZ EURÓPAI UNIÓBAN 100	
2.1 AZ ÉRTÉKELÉSRŐL ÁLTALÁBAN	100
2.2 DEFINÍCIÓK A REGIONÁLIS FEJLESZTÉS ÉRTÉKELÉSÉRE.....	101
2.3 AZ EURÓPAI UNIÓS ÉRTÉKELÉSI MÓDSZERTAN	102
2.3.1 Az értékelés története az Európai Unióban	102
2.3.2 Az értékelés céljai, haszna.....	107
2.3.3 Az értékelés jellemzői, fajtái	110
2.3.4 Az értékelés folyamata, menete.....	115
2.3.5 Módszerek, eszközök és technikák	116
2.3.6 Indikátorok az értékelésben	118
Az indikátorok kiválasztása.....	119
Az indikátorok típusai	121
2.3.7 Problémák és nehézségek	125
2.3.8 Továbbfejlesztési irányok, lehetőségek.....	129
ÖSSZEGZÉS	131
3. AZ I. NFT TERÜLETI ALLOKÁCIÓJÁNAK VIZSGÁLATA A KISTÉRSÉGEK SZINTJÉN134	
3.1 A FEJLESZTÉSI PROGRAMOK ÉRTÉKELÉSÉT VÉGZŐ SZAKMA FEJLŐDÉSE MAGYARORSZÁGON.....	135

3.2 A PUBLIKÁLT TERÜLETI VIZSGÁLATOK ELEMZÉSE	137
3.2.1 Célrendszer.....	138
3.2.2 Tartalom	139
3.2.3 Módszertan és felhasznált eszközök.....	141
3.2.4 Következtetések.....	144
3.2.5 A tapasztalatok összegzése	150
3.3 AZ ÖNÁLLÓ EMPIRIKUS KUTATÁS.....	151
3.3.1 A vizsgálat hipotézisei	152
3.3.2 A kutatás előkészítése	153
3.3.3 Faktoranalízis.....	154
A változók kiválasztása	155
A feltételek vizsgálata	156
Az elemzések eredményei	157
3.3.4 Klaszteranalízis	163
Változók kiválasztása és standardizálása.....	164
Kiugró adatok kiszűrése	165
Az elemzés	166
ÖSSZEGZÉS	175
4. FEJLESZTÉSPOLITIKAI MEGFONTOLÁSOK.....	178
4.1 ELTÉRŐ FEJLETTSÉGŰ TÉRSÉGEK ÉS TELEPÜLÉSEK FEJLESZTÉSE.....	178
4.2 KÜLÖNBÖZŐ FEJLESZTÉSI MEGOLDÁSOK	185
ÖSSZEGZÉS	187
ÖSSZEFOGLALÁS, KONKLÚZIÓK.....	188
IRODALOMJEGYZÉK.....	194
ÖNÉLETRAJZ	211
PUBLIKÁCIÓK A DISSZERTÁCIÓ TÉMAKÖRÉBEN	213
I. MELLÉKLET	215
II. MELLÉKLET.....	218
III. MELLÉKLET	221
IV. MELLÉKLET.....	226

Ábrák jegyzéke

1. ábra: A kohézió, a konvergencia és a támogatások viszonyrendszere	13
2. ábra: Az egy foglalkoztatottra jutó GDP mértéke az egyes tagállamok NUTS II. szintű régióiban 2004-ben (minimum, maximum, átlag)	41
3. ábra: A GDP növekedésének átlagos mértéke az egyes tagállamok NUTS II. szintű régióiban 1995 és 2004 között (minimum, maximum, átlag)	42
4. ábra: Az egy főre jutó GDP értéke az országos átlag százalékában.....	47
5. ábra: Regionális fejlettségi különbségek Magyarországon 1975 és 2006 között (az egy főre jutó GDP országos átlagának %-ában).....	48
6. ábra: A kistérség fejlettsége 2006-ban a KSH féle komplex mutató szerint.....	50
7. ábra: Az ellenőrzés, a monitoring és az értékelés közötti kapcsolat	110
8. ábra: Az értékelések helye a program életciklusában	112
9. ábra: Tervezési időszakok és értékelési ciklusok az Európai Unióban.....	114
10. ábra: A kontextus- és a programmutatók rendszere	119
11. ábra: A program beavatkozási logikája.....	121
12. ábra: A program és környezete.....	124
13. ábra: Problémák az értékelés területén.....	128
14. ábra: Kistérségek besorolása az AVOP klaszterezés eredménye alapján	168
15. ábra: Kistérségek besorolása a GVOP klaszterezés eredménye alapján	169
16. ábra: Kistérségek besorolása a HEFOP klaszterezés eredménye alapján	170
17. ábra: Kistérségek besorolása a ROP klaszterezés eredménye alapján	171
18. ábra: Kistérségek besorolása az I. NFT klaszterezés eredménye alapján	172
19. ábra: Települések szükségletpiramisa	183

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: A regionális gazdaságtan fontos tudósainak kapcsolódó gondolatai.....	36
2. táblázat: A regionális fejlesztési politika fejlődése a közgazdasági modellek, elméletek mentén	37
3. táblázat: Régiótípusok a helyzeti és fejlettségi centrum-periféria viszonyrendszerben.....	51
4. táblázat: Az egy főre jutó GDP alakulása az egyes tagországokban (vásárlóerő-paritáson)55	
5. táblázat: A költségvetési időszakok kiadási szerkezetének alakulása 1988 és 2013 között (százalékban).....	57
6. táblázat: Jövedelmi egyenlőtlenségek alakulása az Európai Unióban	63
7. táblázat: A 2000-2006-os kohéziós politika hatása a nemzeti (regionális) GDP-re 2006-ban	66
8. táblázat: 2000-2006 közötti támogatások hatása a GDP növekedésére	75
9. táblázat: 2000-2006 közötti támogatások hatása a foglalkoztatottságra	76
10. táblázat: A kohéziós országok GDP-jének évi százalékos növekedése az EU-átlag százalékában (változás)	84
11. táblázat: Magyarország és az EU közötti pénzügyi kapcsolatok alakulása.....	89
12. táblázat: A Strukturális Alapok forrásai a hazai költségvetésben (és a GDP %-ában) 2004-2006 között	90
13. táblázat: Az értékelés három koncepciója.....	103
14. táblázat: A különböző értékelések lépései	113
15. táblázat: Elemzési szempontok a regionális fejlesztést értékelő tanulmányokhoz	135
16. táblázat: Fejlettségük szempontjából alultámogatott és túltámogatott kistérségek az NFÜ 2008-as elemzése alapján	146
17. táblázat: Kiugróan magas támogatásban részesülő kistérségek a Csíre – Németh tanulmány alapján	148
18. táblázat: A faktorelemzésbe bevont változók.....	156
19. táblázat: Az adatok alkalmazásának vizsgálata	157
20. táblázat: A teljes magyarázott variancia az egyes operatív programoknál	159
21. táblázat: A teljes magyarázott variancia az NFT esetében.....	160
22. táblázat: Kommunálisok.....	161
23. táblázat: A faktorelemzések eredményei I.	161
24. táblázat: A faktorelemzések eredményei II.	162
25. táblázat: A klaszterképzéshez felhasznált változók	165
26. táblázat: Az elemzésből kizárt kistérségek.....	166
27. táblázat: A létrejött klaszterek jellemzése az AVOP-nál	168
28. táblázat: A létrejött klaszterek jellemzése a GVOP-nál	169
29. táblázat: A létrejött klaszterek jellemzése a HEFOP-nál	170
30. táblázat: A létrejött klaszterek jellemzése a ROP-nál	171
31. táblázat: A létrejött klaszterek jellemzése az I. NFT-nél	172
32. táblázat: Az egyes operatív programok és az I. NFT várható hatása	176
33. táblázat: Az eltérő típusú térségek az egyes szakirodalmi elemzések szerint.....	184

A dolgozatban előforduló rövidítések

AVOP	Agrár- és vidékfejlesztési Operatív Program
EK	Európai Közösségek
EU	Európai Unió
EMIR	Egységes Monitoring Információs Rendszer
FDI	Foreign Direct Investment (külföldi működőtőke beruházás)
GDP	Gross Domestic Product (bruttó hazai termék)
GVOP	Gazdasági versenyképesség Operatív Program
HDI	Human Development Index (humán fejlettségi mutató)
HEFOP	Humán erőforrások fejlesztése Operatív Program
KIOP	Környezetvédelem és infrastruktúra Operatív Program
KKV	kis- és középvállalkozás
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
LAU	Local Administrative Units (helyi közigazgatási egységek)
MEANS	Evaluation Methods for Actions of Structural Nature (értékelési módszertan a strukturális műveletek evalvációjához)
MHFM	módosított humán fejlettségi mutató
NFH	Nemzeti Fejlesztési Hivatal
NFT	Nemzeti Fejlesztési Terv
NFÜ	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics (területi statisztikai egységek nómenklatúrája)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet)
OP	operatív program
ROP	Regionális fejlesztés Operatív Program
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences (statisztikai programcsomag a társadalomtudományi kutatásokhoz)
VÁTI	Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhasznú Társaság (korábban Városépítési Tervező Irodaként működött, innen ered a betűszó)

Bevezetés

Az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozott Magyarország számára a tagság számos lehetőséget rejt magában. Ezek közül az egyik legjelentősebb, hogy esélyt kapott arra, hogy külső tőketranszferek segítségével felgyorsítsa felzárkózását az EU átlagához a jövedelmek és az életszínvonal területén. Ennek egyik központi eszköze az unió támogatáspolitikája, a kohéziós politika. Komoly dilemma, hogy vajon hogyan lehetne biztosítani a beáramló források hatékony, hatásos¹ felhasználását, milyen feltételrendszert kell teljesíteni ehhez, mit érdemes tanulni a korábban csatlakozott országok sikeres és kevésbé sikeres példáiból. Ez a dilemma az Európai Unióban is megjelenik, ahol szintén úgy vélik, hogy a regionális fejlesztésre² elköltött összegek hasznosulásának, eredményességének, hatékonyságának vizsgálata, értékelése egyre szükségesebbé válik. A következőkben a kapcsolódó kérdésköröket tárgyalom, amelyek megítélésének bizonytalansága indokolja vizsgálatuk szükségességét.

„Ma már nyilvánvaló, hogy beavatkozások nélkül a növekedés vagy a foglalkoztatási mérleg régiók közötti diszparitásai nem tüntethetőek el.” (Horváth, 2001a, 47) Az Európai Unióban a közösségi politikákkal szembeni elvárás, hogy kedvezővé tegyék minden tagország számára az integrációt, és ne csak a fejlettebb országok számára jelentsen előnyöket az EU létrehozása. Éppen ezért nagyon fontos, hogy a termelő tevékenységek minél kiegyensúlyozottabb térbeli eloszlása, a fenntartható fejlődés támogatása és a különböző regionális igények előtérbe helyezése megvalósuljon. (Horváth, 2001a) Így a területi *egyenlőtlenségek csökkentése*³ alapvető feladat az Európai Unióban, mivel ezek a különbségek a fejlődés akadályát jelenthetik, gátolhatják a versenyképesség erősödését, szociális feszültségeket okozhatnak, korlátozhatják az egységes Európa-koncepció kiterjedését (Horváth, 2006b). Ezek az alapelvek számos hivatalos dokumentumban is megjelentek az EU története során.

A tagállamok közötti *szolidaritás* szintén fontos szerepet játszott a kevésbé fejlett országok felzárkóztatásánál. Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország a közös költségvetésből fejlesztési forrásokat kaptak erre a célra. Az egységes belső piac

¹ A fogalmak pontos megkülönböztetését lásd a 12. ábrán.

² Regionális fejlesztés alatt jelen munkában a regionális politika egyik megvalósulási formáját értem, amely különböző eszközök segítségével beavatkozásokat eszközöl a gazdasági és társadalmi rendszerben, ezáltal javítva azok teljesítményét, a humán erőforrások és környezet minőségét, stb. Ezek az eszközök lehetnek pénzügyi ösztönzők, központi szabályozás és infrastrukturális beruházások. (Horváth, 2001a)

³ Az egyenlőtlenségek csökkentése és a kohézió megteremtése jogos célkitűzés, de kérdés, hogy ki határozza meg az egyenlőtlenségek elfogadható, konkrét szintjét (CoR, 2003).

megteremtése érdekében is rendkívül fontossá vált, hogy az egyenlőtlenségeket mérsékeljék az Unión belül, mivel a piac a fejlett térségeket még fejlettebbé, a fejletlenekeket pedig fejletlenebbé teheti. Ezért hozták létre a Strukturális Alapokat, és növelték folyamatosan annak forrásait. Érdemes kiemelni azt is, hogy ez a szolidaritás nem volt rossz befektetés a nettó befizető (fejlettebb) államok számára sem, mivel a fejletlen országokban a fejlesztési források miatt növekvő kereslet nagyrészt a fejlettebb országok vállalatai számára jelentett új piacot és lehetőségeket. (Rácz, 2007) Ennek ellenére a nettó befizető pozícióval rendelkező országok befizetések növelését nem szívesen vállalják.

Az Európai Unió regionális politikájának fő célja a fejlett és az elmaradott régiók közötti különbségek csökkentésének felgyorsítása, vagyis a gazdasági és területi különbségek mérséklése. Emellett célja a foglalkoztatás növelése és a társadalmi különbségek csökkentése is. Mindezidáig hatalmas összegeket költöttek el olyan programokra, melyek feltételezhetően hozzájárultak ezeknek a céloknak a megvalósításához. Az EU regionális politikájának több évtizedes működése után felmerül a kérdés, hogy mennyire képesek a beavatkozások elérni céljaikat, vagyis az adófizetők pénzét mennyiben sikerült a kohéziós politikára „jól” *elkölteni*. Ennek megválaszolásához szükség van mélyreható politika-értékelésre. (Molle, 2006a) Ezek eredménye felhasználható hatásosabb és hatékonyabb jövőbeli beavatkozások kialakításához.

Az Európai Unió számára ma már nyilvánvaló, hogy a kohéziós politika *nem tekinthető egyértelmű sikertörténetnek*. Éppen ezért napjainkban igen fontos az, hogy a regionális fejlesztések hatásainak értékelése megtörténjen a komplex hatásmechanizmusok felvázolásával együtt, az értékelési tevékenység jelenlegi hiányosságai mérséklődjenek, és továbbfejlesztési irányokat lehessen javasolni ezen a területen is. Mindezen munka során a regionális folyamatok áttekintése összetett feladatot jelent az elemző számára, mivel a különböző vizsgált elemek közötti kölcsönhatások miatt a hagyományos tudományágak már nem képesek önállóan felvállalni ezt a feladatot, illetve a térbeliség következtében interdiszciplináris módszerekre van szükség (Horváth, 2002). Így az ilyen típusú elemzések során a különböző tudomány- és szakterületek együttes alkalmazása jelenthet csak megoldást.

Az ismertetett feladatokhoz kapcsolódóan alapkérdésként merül fel, hogy a gazdaságban meglévő *területi különbségek mérsékléséhez* elegendőek-e a piaci automatizmusok, vagy szükség van külső (állami) beavatkozásra (Kaposi, 2007). A komparatív előnyök elmélete alapján a piaci folyamatok hatására mérséklődnek a különbségek, mivel a régiók közötti munkamegosztás a relatív költségelőnyök szerint alakul, így minden térség be tud kapcsolódni a nemzetközi gazdaságba és fejlődik. A kompetitív előnyök elméletének képviselői azt állítják, hogy a piaci automatizmusok nem képesek a

területi különbségek mérséklésére, mert a kompetitív előnyök nem egyformán jellemzőek az egyes térségek szintjén. Az Európai Unió is leginkább az utóbbi álláspontot fogadja el. (Fenyővári – Lukovics, 2008) Így a támogatások nyújtása esetén indoklásként szolgál, ha elmaradott térségek felzárkóztatása a cél. A különböző közgazdasági elméletek és irányzatok regionális fejlesztési politikáról vallott nézetei további fontos tanulsággal szolgálhatnak ezen a területen.

Sokszor problémát jelent, hogy az elmaradott térségekből elvándorol a képzett munkaerő, a piaci mechanizmusok inkább a térségek további leszakadását eredményeznék. Mindezek felismerése vezetett oda, hogy az Európai Közösségben is számos fejlesztési programot hívtak életre ezen térségek felzárkóztatására. (Erdős, 2006) Ezek alkotják együttesen a kohéziós politika eszköztárát. Ugyanakkor azt is érdemes megfontolni, hogy a támogatások végső soron *beavatkozásokat jelentenek a piaci folyamatokba*, költséggel járnak, sokszor kevésbé átlátható folyamatokat indítanak el, stb. *Joseph Stiglitz* (2000), Nobel-díjas közgazdász, számos káros hatásról ír: a termelés támogatása többféle eszközzel is történhet, az egyes pénzügyi transzferek, amelyeket általánosan gazdaságfejlesztésnek hívnak, gyakran csak társadalmi vagy politikai célokat szolgálnak. A támogatások gazdasági következményeinek tanulmányozása alapján kijelenthető, hogy nem mindig átláthatóak, sokszor nem jelentenek előnyt a kedvezményezettnek. Egyes támogatások a piaci hatások erősítését szolgálják (*offenzív támogatás*), míg más támogatások a gazdaságtalan termelés fenntartását (*defenzív támogatás*). A támogatásoknál mindig két költségtípus jelenthet kockázatot: egyrészt ha kevésbé hatékony területeket támogatnak több erőforrással, akkor a támogatások miatt az erőforrások optimális felhasználása nem mindig biztosítható. Másrészt a támogatásokhoz történő forrásteremtés érdekében a társadalom egyes csoportjaitól elvonják a jövedelmeket, így őket magasabb adóval kell sújtani, hogy át lehessen csoportosítani a forrásokat. Ennek ellenére az Európai Unióban a közösségi költségvetés közel 40%-át az elmaradottság felszámolására és a régiók fejlesztésére fordítják (Horváth, 2004). Az ismertetett problémák ellenére az Európai Unió kohéziós politikája egyre fontosabb szerepet játszik az egész közösség és a tagállamok életében. Az eddig bemutatott dilemmák számos területre ráirányítják a figyelmet, így véleményem szerint a témaválasztás időszerű és releváns.

Mindezek alapján a dolgozat célja, hogy feltárja az Európai Unió tagországaiban létező területi egyenlőtlenségeket, és ezek mérséklése érdekében a regionális fejlesztési politika lehetséges hatásait elemezze. Ezért egyrészt megvizsgálom azt, hogy a közgazdasági elméletek és a regionális gazdaságtannal foglalkozók szerint milyen szükségszerűségek

indokolják a területi egyenlőtlenségek létezését, majd ismertetem, hogy véleményük szerint a regionális fejlesztés hatásai mennyiben hasznosak vagy károsak a gazdaság számára, illetve az egyszeri tőke-transzferek milyen mértékben jelentenek segítséget egy térség részére. A szakirodalom tanulmányozása alapján bizonyítom, hogy a területi egyenlőtlenségek komoly problémát jelentenek az EU országokban, ezen belül Magyarországon is. Bemutatom, hogy az Európai Unió milyen lépéseket tett az egyenlőtlenségek mérséklésére, és ezek milyen eredményekkel jártak. A legfőbb kérdés, hogy mennyiben tekinthető sikeresnek a kohéziós politika; és ezen belül a konvergencia egyértelműen a kohéziós politikának köszönhető-e. Külön kitérek a kohéziós országok sikeres és kevésbé sikeres példáira is. Az első fejezet végén összegzem a tapasztalatokat, és felvázolom a fejlesztési források hasznosulásának makroszintű feltételrendszerét.

A második fejezetben összefoglalom az Európai Unióban a regionális fejlesztés értékelésére használt módszertant. Ehhez a fejezethez komoly segítséget nyújtottak a MEANS füzetek (2000) és a Guide (2003), amelyek az Unió hivatalos értékelési útmutatói. További szakirodalom felhasználásával ebben a fejezetben bemutatom az értékelés különböző fajtáit, módjait, a használatos indikátorok típusait. Ismertetem az egyes módszerek alkalmazhatóságát, az értékelés tervezésének, megvalósításának ütemezését, felhívom a figyelmet a problémákra, illetve továbbfejlesztési lehetőségeket vázlok fel. Célom mindezzel, hogy minél komplexebb módon bemutassam a regionális fejlesztés értékelésének módszertanát, amelyre a jelenlegi gyakorlat épül az Európai Unióban. A második fejezetben tehát bemutatom, hogy a kohéziós politika és ezen belül is a regionális fejlesztés értékelésének módszertana milyen elvárásokat fogalmaz meg az értékelőkkel szemben, vagyis milyen kritériumok mentén érdemes értékelő jelentést készíteni a regionális fejlesztés kapcsán.

Minderre azért van szükség, mert a harmadik fejezet első felében olyan konkrét értékeléseket fogok elemezni, amelyek az I. Nemzeti Fejlesztési Terv területi allokációját vizsgálták az elmúlt években. Ezek kritikus értékelésének szempontrendszerét a második fejezet eredményeképpen született meg. A harmadik fejezet második részében saját empirikus kutatásomat mutatom be, amelynek célja, hogy feltárja, milyen allokációs mechanizmusokat lehet azonosítani az I. NFT forrásainak területi eloszlásánál. Az utóbbi években egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy a rendelkezésre álló források nem elegendőek mindenre, ezért allokálásukat nagy gondossággal kell elvégezni.

Ezzel az elemzéssel vizsgálom, hogy vajon az egész terv, illetve az egyes operatív programok (OP-k) esetén mely térségek tekinthetőek relatíve aktívoknak és sikeresnek a pályázati versenyben, a fejlettebbek vagy a kevésbé fejlettek. Mindehhez olyan módszertant

(faktoranalízis és klaszterelemzés) alkalmazok, amely az eddig elkészült és publikált jelentésekben, tanulmányokban még nem jelent meg. Ennek segítségével igyekszem eldönteni, hogy vajon a források szétosztása szempontjából a 2004 és 2006 közötti időszakban hazánkban inkább a versenyképesség erősítése került előtérbe, vagyis a fejlettebb térségek szereztek több forrást maguknak, vagy a felzárkóztatás, tehát az elmaradottabb térségek kaptak több támogatást annak érdekében, hogy az ott élők életszínvonala növekedhessen. Eredményeimet összehasonlítom a bemutatott értékelések konklúzióival is. Már itt fontos megjegyezni, hogy önmagában nagyobb források juttatása az elmaradottabb térségeknek nem jelent automatikusan felzárkóztatást, mivel nem garantálható egyértelműen azok hatékony és hatásos felhasználása.

A dolgozat utolsó fejezetében az egyes részek alapján megfogalmazható általános fejlesztéspolitikai megfontolásokat gyűjtöm egybe. Tehát a közgazdasági elméletek és irányzatok elgondolásai, a sikeres kohéziós országok tapasztalatai, az értékelések eredményei és a saját empirikus elemzés konklúziói alapján rendszerezett javaslatokat teszek a regionális fejlesztés erősítése érdekében.

Az alkalmazott *módszertan* szempontjából a disszertáció elkészítéséhez egyrészt fontosnak tartom a hazai és a nemzetközi szakirodalom feldolgozását⁴, az egyes országok (különös tekintettel az Európai Unió, ezen belül Magyarország) módszertanának és gyakorlatának vizsgálatát a dokumentumelemzés eszközével. Másrészt a hazai és az európai fejlesztéspolitika hasznosulását kívánom elemezni statisztikai eszközökkel (faktoranalízis, klaszteranalízis). Mindezek érdekében felépítettem egy olyan adatbázist (2004-2006-os hazai helyzet), amely tartalmazza a támogatási adatokat és az alapvető makroadatokat kistérségi bontásban. Ennek struktúráját determinálják az európai uniós tapasztalatok. A vizsgálat során nagymértékben építeni fogok a második fejezetben bemutatott értékelési módszertanra. A dolgozat témájának szempontjából fontos feladat a *nézőpont* meghatározása. Azért végeztem el az I. NFT forrásainak területi szintű allokációs vizsgálatát, mert ezzel szeretném megvizsgálni, hogy makro szinten mennyiben valósulnak meg az I. Nemzeti Fejlesztési Tervben megjelenő célkitűzések.

A téma szempontjából jelentős változásokat okoz(ott) az aktuális gazdasági válság. Az elemzések (és a dolgozat) elkészítésének időpontja 2008, az elemzett időszak a 2004 és 2006 közötti periódus, ezért a válsággal nem foglalkoztam a dolgozatban részletesen. A válság következményeinek vizsgálata – főleg annak bizonytalan kiterjedése, elhúzódása (László,

⁴ A dolgozatban azon vizsgálatok, amelyekre másodlagos elemzések alapján hivatkoztam, egyértelműen visszakereshetők az idézett művekben.

2008) miatt is – a fejlesztéspolitika és a felzárkóztatás területén önmagában egy új(abb) dolgozat elkészítését igényelné.

Munkámmal szeretnék hozzájárulni ahhoz, hogy a különböző csatornákon keresztül megjelenő (sokszor túlságosan leegyszerűsített) információkon és kiragadott eseteken alapuló véleményalkotás helyett a regionális fejlesztés, az EU-s forrásokkal folyó fejlesztéspolitika megítélése szakszerű módon elkészített, módszertanilag igazolt elemzéseken alapuljon. Bízom abban, hogy dolgozatommal egy egyre fontosabbá váló területen megfogalmazódó kérdésekre sikerül választ adnom, téziseimmel feltárom a lehetséges továbbfejlesztési irányokat, empirikus vizsgálataim eredményeképpen hasznosítható konklúziókkal szolgálhatok a regionális fejlesztés szereplői, döntéshozói számára is. Véleményem szerint az ezen a területen szükséges kutatómunkám nem érhet véget a dolgozattal, mivel a vizsgálódások során számos olyan kérdéssel és elemzésre váró jelenséggel találkoztam, amelyek miatt további kutatást tartok szükségesnek.

Köszönetnyilvánítás

Hálás köszönettel tartozom a szakmai segítségért elsősorban témavezetőimnek, Dr. Farkas Ferencnének és Dr. Horváth Gyulának, akik jelentős támogatást nyújtottak a dolgozat elkészítéséhez. Empirikus elemzéseim végrehajtását segítette Dr. Csébfalvy György javaslataival. Munkám támogatásáért köszönetet mondok a Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola vezetőjének, Dr. Buday-Sántha Attilának és a Gazdálkodástani Intézet vezetőjének, Dr. Bélyácz Ivánnak. Az elmúlt évek során a dolgozat szempontjából hasznos információkat és tanácsokat kaptam Dr. Beke Mártától, Béres Attilától, Dr. Faluvégi Alberttől, Dr. Halm Tamástól, Dr. Hrubai Lászlótól, Dr. Kaposi Zoltántól, Kehl Dánieltől, Dr. Kovács Katalintól, Dr. László Gyulától, Lehmann Kristóftól, Dr. Lukovics Miklóstól, Mezősi Balázstól, Dr. Pitti Zoltántól és Szörfi Bélától. Tanszéki kollégáim (Dr. Kornai Gábor, Dr. Beke Márta, Dr. Farkas Ferencné, Fodor Péter, Dr. László Gyula, Dr. Vajkai András) és családom biztosították a megfelelő háttérrel munkámhoz, ezért hálával tartozom nekik. A dolgozat a Deák Ferenc Ösztöndíj támogatásával jött létre. Nagyon sokat segítettek a 2009 tavaszán a PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskolában a munkahelyi vitán elhangzott hozzászólások, amelyeket sikerült jelen dolgozatba beépítenem.

1. A kohézió, a konvergencia és a támogatások viszonyrendszere

Bevezetés

Az első fejezetben a kohéziós politika és a konvergencia viszonyrendszerét tárgyalom. A téma teoretikus megalapozása érdekében először áttekintem a regionális gazdaságtannal foglalkozó szakemberek és a közgazdasági elméletek legfőbb elgondolásait a területi egyenlőtlenségek okairól és az ezeket mérsékelni hivatott regionális fejlesztési beavatkozások hatásairól, eredményességéről. Mindez azért nagyon fontos, mert így számos olyan elméleti összefüggést be tudok mutatni, amelyek a regionális fejlesztési politikát formálták, illetve amelyek a valóságban megjelenő gazdasági, társadalmi folyamatok megfelelő magyarázatául is szolgálhatnak.

A fejezet további részének célja, hogy feltárja, milyen területi, gazdasági és szociális egyenlőtlenségek tapasztalhatóak az Európai Unió tagállamai között és a tagállamokon belül, illetve hogyan alakulnak ezek a jellemzők Magyarországon. Az egyenlőtlenségek vizsgálata után fontos bemutatni azt, hogy az EU milyen tevékenységekkel igyekszik csökkenteni a meglévő különbségeket, vagyis milyen kohéziós politika alakult ki az elmúlt évtizedekben, és ennek milyen megvalósulási formái és eszközrendszerei jellemzőek a 2000-2006-os tervezési időszakban. Emellett érdemes feltárni azt is, hogy a tagállamok és a régiók szintjén milyen konvergencia tapasztalható az elmúlt évtizedekben. A központi kérdés, hogy a két tényező között milyen összefüggés tapasztalható: a kohéziós politika mennyiben járult és járul hozzá a mai napig ahhoz, hogy az elmaradott térségek felzárkózzanak az EU tagországok egy főre jutó GDP-jének⁵ átlagához (konvergencia). Mindez különösen fajsúlyos kérdésként merül fel a kohéziós országok⁶ tekintetében, amelyek az elmúlt időszakban komoly fejlesztési forrásokban részesültek, az EU-n belüli redisztribúció kedvezményezettjeinek számítottak, és így joggal várja el tőlük az Unió az eredmények felmutatását. Éppen ezért külön meg fogom vizsgálni azt is, hogy ezek az országok milyen fejlődési pályát jártak be, illetve melyek azok a tényezők, amelyek a felzárkózás szempontjából különösen kritikusnak minősülnek. Szükséges választ találni arra, hogy a legjelentősebb sikertörténeteket milyen mértékben magyarázza a

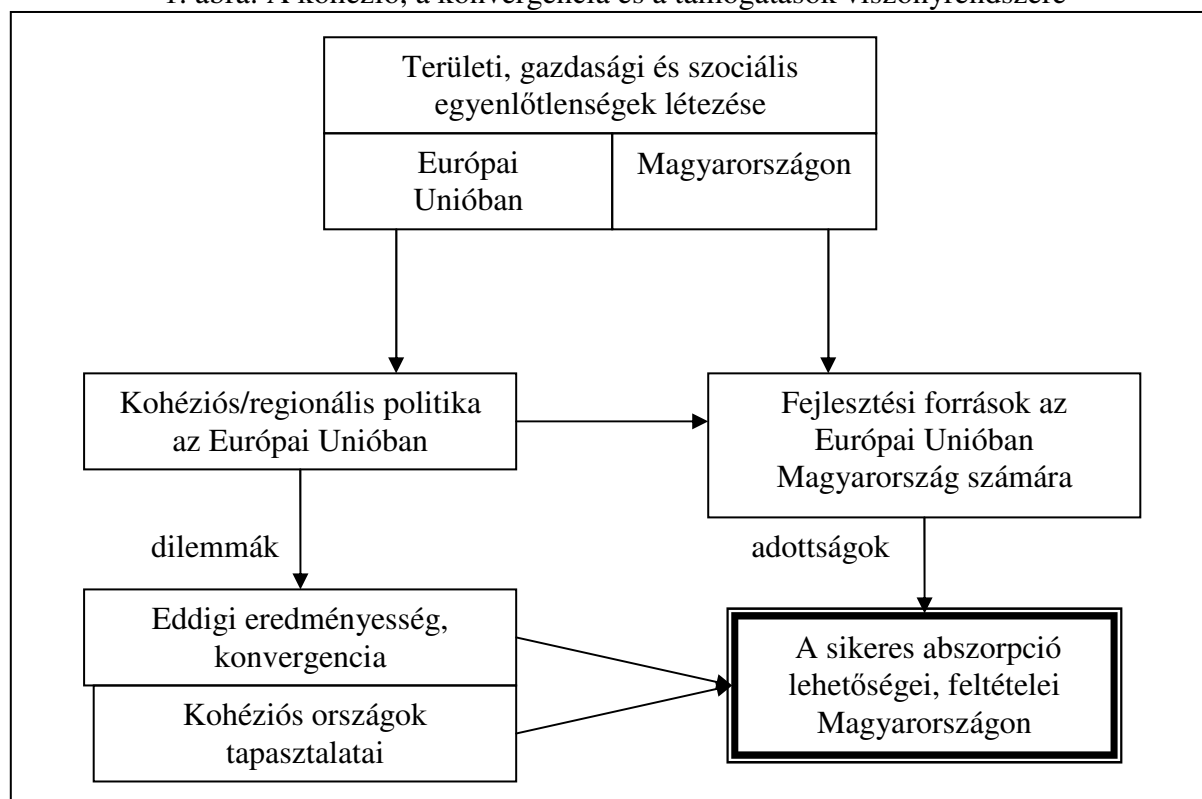
⁵ A fejlettség alapvetően egy többdimenziós fogalom, azonban legtöbbször kiemelt, preferált mutatóként a GDP-vel mérik az elemzők, bár ez sok szempontból támadható (Szabó, 2008). A téma szempontjából különösen fontos európai uniós kohéziós politikánál a régiók kedvezményezettiségi státuszának megállapításához is ezt a mérőszámot használják.

⁶ A dolgozatban ez a kifejezés a négy (régi) kohéziós országot (Görögország, Írország, Spanyolország, Portugália) jelenti, amennyiben nincs mellette más utalás, jelzés. Ma már kohéziós országnak minősülnek a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott államok is.

kohéziós politika, vagy ez csak kiegészítő jelleggel működött, és sokkal meghatározóbbnak minősíthetőek a nemzeti gazdaságfejlesztési törekvések és eszközök, valamint a külföldi működőtőke beruházások.

Magyarország szempontjából az egyenlőtlenségek bemutatása után érdemes kitérni a fejlesztési források által nyújtott lehetőségekre, amelyek elősegíthetik a felzárkózást. A *sikerese abszorpció megvalósításához szükséges intézkedések* ismertetését a fejezet végén mutatom be. Ezen a területen biztos, hogy nagyon sokat tanulhatunk a korábban csatlakozott és tagságuk kezdetén még az átlagosnál fejletlenebb országok tapasztalataiból. A legjobb gyakorlatok, a sikertörténetek (valamint a kudarcok, sikertelen beavatkozások) talán számunkra is megfelelő tanulságokkal szolgálhatnak a jövőre nézve. (A fejezet logikai váza az 1. ábrán tanulmányozható.)

1. ábra: A kohézió, a konvergencia és a támogatások viszonyrendszere



Forrás: saját szerkesztés

1.1 A regionális fejlesztési politika alakulására ható elméletek

A közgazdaságtudomány fejlődése során nem sokan tulajdonítottak igazán jelentős szerepet a térnek, sokkal fontosabb volt az időtényező (Benko, 1999; Illés, 2008; Szentes et al., 2005a). Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy „nincs a társadalom működésének olyan szelete, amelyben a térbeliség ne volna jelen” (Nemes Nagy, 1995, 63). Mégis voltak olyan előfutárok, akik kiemelkedő, máig ható elméleteket alkottak meg, amelyekben fontos szerepet kapott a tér

mint befolyásoló tényező. Ezek az elméletek mind azzal foglalkoztak, hogy miért alakulnak ki *egyenlőtlenségek* a térben, hol és hogyan koncentrálódnak az egyes gazdasági tevékenységek (Thisse, 1987), valójában a területi differenciáltság megértését próbálták elősegíteni. Ezért fontos ezeket az elméleti alapvetéseket feltárni egy olyan munka elején, amely a területi egyenlőtlenségeket és azok mérséklésének lehetőségeit vizsgálja.

A dolgozat bevezető, alapozó elméleti alfejezete két feladatot vállal fel. Egyrészt ismerteti, hogy a közgazdaságtanban (általában a főáramon kívül) a teljesség igénye nélkül milyen gondolatok születtek a különböző egyenlőtlenségek kialakulásával kapcsolatban, másrészt bemutatja, hogy a leginkább uralkodó közgazdasági eszmerendszerek és elméletek hogyan magyarázták a területi egyenlőtlenségeket, illetve mennyiben hatottak a regionális fejlesztés gyakorlatára. Mielőtt bemutatnám, hogy milyen elemzések történtek a konvergencia és a kohéziós politika közötti viszonyrendszer feltárása érdekében, fontosnak tartom ismertetni azon közgazdasági elméletek tőke-transzferekről, külső fejlesztési források beáramlásáról, megfelelő allokációjáról, abszorpciójáról szóló nézeteit, amelyek elfogadottak az aktuális közgazdaságtani eszmerendszer alapján.

Az elméletek tanulmányozása során egyértelműen látszik, hogy az új elgondolások mindig az előző és fennálló elméletek kritikáján és elutasításán alapulnak. Az *elméletek folyamatos fejlődése* figyelhető meg (Pike et al., 2006). Ez a tendencia normális, mivel folyamatosan módosulnak azok az elméletek is, amelyek próbálják megérteni és megmagyarázni a körülöttünk lévő folyamatosan változó világ jelenségeit (Miernyk, 1979). Az elméleti bevezető alfejezet további fontos célja, hogy rávilágítson arra, miért és hogyan alakulnak ki és maradnak fenn a regionális egyenlőtlenségek. (Pike et al., 2006)

A térrel foglalkozó elméletek kialakulásának tanulmányozása során több szempontból is felfedezhető *logika*. Egyrészt a modellek megalkotói először a mezőgazdasággal, majd később az ipari termeléssel és végül egyéb ágazatokkal foglalkoztak. Másrészt az első időszakban inkább mikroökonómiai szinten vizsgálták a jelenségeket, amely elemzés csak később terjedt ki a több vállalkozás, üzem együttes viselkedésének feltérképezésére. Harmadrészt kezdetben az elméletek megalkotói a szabad verseny feltételrendszerét tekintették alapvetőnek, és csak később kezdtek el azon szituációkkal is foglalkozni, amelyekben monopolhelyzet volt jellemző, illetve externális hatások jelentek meg. (Illés, 2008) Ahogy folyamatosan bővült a regionális gazdaságtan elemzési fókusza, úgy vált egyre inkább *multidiszciplináris* tudománnyá, amely felhasználja a gazdaságföldrajz, a fejlődés-gazdaságtan (közgazdaságtan), a területi tervezés, az urbanisztika és a vidékfejlesztés eszköztárát, ismeretanyagát is (Bailly – Gibson, 2004; Szentés et al., 2005a). Ezek mellett

szerepet kap még a szociológia, a politika- és államtudomány és további műszaki tudományok vonatkozó részei is (Lengyel – Rechnitzer, 2004). Éppen ezért igen széleskörű eszközrendszerrel, számos módszerrel rendelkezik a regionális tudomány és gazdaságtan, illetve vizsgálati fókuszába a térbeli folyamatok számos aspektusa beletartozik.

1.1.1 A térgazdaságtannal foglalkozó előfutárok munkássága

Az első jelentős térgazdasági elmélet megalkotója *Johann von Thünen* volt a XIX. század elején, akit ezért sokszor a *telephelyelmélet* „atyjának” is hívnak. Vizsgálódásainak célja az volt, hogy felkutassa, milyen tényezők befolyásolják a termelőhely-rendszerek piactól való távolságát (Benko, 1999), ezáltal tulajdonképpen a ricardói rendszert fejlesztette tovább, de már komoly szerepet szánt a tevékenységek elhelyezkedésének is (McCann – Sheppard, 2003). Legfontosabb munkája, „Az elszigetelt állam” 1826-ban jelent meg. Thünen elméletét megfigyelések alapján készítette el. A mezőgazdasági teret egységesnek és homogénnek tartotta, ahol azonos szállítási feltételekkel számolt. Ebben a térben helyezte el a várost, amely a piacközpont. Több tényezőt kapcsolt össze, úgy mint a szállítási költségeket, a távolságot (vagyis a teret), a termelési költségeket és a nyereséget. Kimondta, hogy minden termény szempontjából van olyan határtávolság, amelyen túl a termelése már nem nyereséges. Thünen modelljének értelmezése alapján a város körül koncentrikus köröket lehet felrajzolni, amelyekben különböző termelőhely-típusokat lehet megkülönböztetni. Ezáltal elsőként vezette be a közgazdaságtanban a távolságot, és ezen keresztül a tér befolyásoló szerepét. (Benko, 1999) Ugyanakkor a XIX. században kortársai még nem figyeltek fel elméletére (Varga, 2003), újrafelfedezése csak az elmúlt időszakban történt meg (Bernát – Enyedi, 1977; Lengyel – Rechnitzer, 2004), de jelentősége a bemutatottakon ezen messze túlmutat, mivel ezeket az alapelveket később felhasználták más típusú területhasználat vizsgálatához is, például a városi területhasználat kutatásában (Illés, 2008). Tehát Thünen a maga korában felismerte azt, hogy a piactól (várostól) való távolság milyen jelentős hatással van az egyes gazdasági tevékenységek (mezőgazdasági termelés) jövedelmezőségére, így az egyes termelőhely-típusok térbeli konfigurációját mutatta ki.

A következő meghatározó gondolkodó *Alfred Weber* volt, aki az *ipari telephelyválasztás* modelljét alkotta meg, továbbá foglalkozott még városfejlődéssel is (Lengyel – Rechnitzer, 2004). Arra a kérdésre kereste a választ, hogy mi határozza meg a vállalatok optimális elhelyezkedését. Úgy vélte, hogy a vállalatok egy áramlási hálózat középpontjában találhatóak, mivel egyes inputokat beszereznek, míg outputokat kibocsátanak tevékenységük során; ezek szállításának különböző költségei vannak. Így a feladat az

optimális elhelyezkedés megtalálása a térben a nyereségmaximalizálás érdekében. Weber egy háromszöget rajzolt fel, amelynek egyes csúcaiban a termeléshez szükséges nyersanyagok (két fajta) és a fogyasztók piaca (egy) találhatóak. Az optimális telephely valahol a háromszögön belül található, ahol minimalizálhatóak a szállítási költségek, amelyek arányosak a szállítandó áruk súlyával és a távolsággal. Mindezt az elgondolást kibővítette a munkaerőközpontok vonzási erejével és az agglomerációs hatásokkal (előnyökkel vagy hozadékokkal), amelyek a termelők koncentrált elhelyezkedését segítik elő egyes földrajzi helyeken az agglomerálódási gazdaságosság miatt. (Benko, 1999, Szentes et al., 2005a) Weber még mindig – akárcsak Thünen – a klasszikus szabadverseny keretei között, az egységes piac elgondolása mentén alkotta meg elméletét, amelyben az árak adottak és egységesek (Lengyel – Rechnitzer, 2004; Illés, 2008). Mindezek alapján Weber az ipari telephelyválasztás vizsgálatán túl már az agglomerációs előnyöket is kimutatta, amelyek az ipari termelők egy helyre koncentrálódását segíthetik elő, vagyis ez már a térbeli egyenlőtlenségek egyfajta magyarázatát is adja.

Weberrel egy időben élt *Alfred Marshall*, aki a térbeli elhelyezkedésnek és a termelési tényezők elérhetősége közötti viszonyrendszert tanulmányozta (Benko, 1999). Az egyes iparágak *területi koncentrációjának okait* már Marshall (1920) felvázolta: egyrészt nagyon fontos előnye származik a vállalatoknak és a munkásoknak is az egyesített munkapiacból, amennyiben nagy számban találhatóak meg ehhez kapcsolódóan a munkavállalók és a munkáltatók egy adott térségen belül. Másrészt olyan számú kiegészítő tevékenységek, szolgáltatások, ipari alapanyagokat, félkész termékeket előállító termelő üzemek települnek ebbe a körzetbe, amelyek miatt szélesebb körű kínálattal és alacsonyabb árral szembesülhetnek a vállalatok a specializált helyi beszállítók részéről. Harmadrészt egy ilyen koncentrált körzeten belül az információk gyorsabban terjednek, a technológiai újítások hamarabb érik el az egyes vállalatokat. (Krugman, 2003) Munkái halála után nagyobb visszhangot keltettek, mint korábban. Ehhez a kérdéskörhöz kapcsolódik még *Harold Hotelling* munkássága is, aki a gazdasági tevékenységek térbeli allokációjának komplex okait kutatta (Lengyel – Rechnitzer, 2004), vagyis foglalkozott az *agglomeráció jelenségével*; és tanulmányozta azt is, hogy egy adott ágazaton belül az agglomerálódási hatások milyen gazdaságosságot okoznak a szereplőknek, és mindez mekkora koncentrációhoz vezet. (Benko, 1999) Marshall és Hotelling kifejezetten a térbeli koncentrációk kialakulásával, okaival, előnyeivel foglalkozott, és így a területi egyenlőtlenségeket létrehozó folyamatokat, hatásokat is felvázolta.

A következő nagy előrelépést a tér szerepének vizsgálatában *Walter Christaller* és *August Lösch* tette egymástól függetlenül, de nagyjából egy időszakban, akik a piaci viszonyokat és az árakat már nem tekintették kívülről adottnak, hanem sokkal inkább a szereplők által meghatározottnak (Illés, 2008). A két tudós azzal foglalkozott, hogy milyen módon alakul ki a homogén (alapvetően mezőgazdasággal foglalkozó) térben egy ipari és szolgáltató funkciókat ellátó városi koncentráció, illetve ezek a városok milyen szempontból és hogyan rangsorolhatóak (Böventer, 1969). A választ a *központi helyek elmélete* adja meg, amely szerint a városi termelés hálózatokba rendeződik, és a központi helyek, vagyis a városok látják el a körülöttük lévő homogén teret. Ez akkor működhet tökéletesen, ha a hálózat hatszögletű elemekből épül fel, a hatszög határa jelenti a komplementer piacok közötti választóvonalat. A kisebb hatszögek nagyobbakat építenek fel, amelyek középpontjában nagyobb központok találhatóak. A hatszögek elforgatása esetén a csomópont körül általában újabb központok találhatóak. Lösch és Christaller alapozta meg elemzéseivel a földrajzkutatás új szakaszának kezdetét. (Benko, 1999) Lösch létrehozta a központi helyek elmélete alapján az általános térbeli egyensúlyelméletet, amely már a monopóliumok, területi árképzés, stb. fogalomrendszerére épített (Lengyel – Rechnitzer, 2004). A központi helyek elmélete egyértelműen megjeleníti a területi szerkezetben az egyes funkciók koncentrációja következtében kialakuló városokat, melyek a homogén térben egyenlőtlenséget hordoznak, illetve a városok közötti hierarchia alapján a koncentrációt jelentő központok sem tekinthetők egyenrangúnak egymással.

A regionális tudomány első nagy alakjának *Walter Isardot* tartják, akinek sikerült az új tudományág területén valódi *szintézist* teremteni négy alapvető munkájával.⁷ A klasszikus telephelyelméletet integrálta a közgazdaságtan főáramába, (Benko, 1999) illetve megalkotta a térbeli általános egyensúlyelméletet (Lengyel – Rechnitzer, 2004). Isard tulajdonképpen a német telephelyelmélet amerikai adaptálásával hozta létre a regionális tudományt (Dusek, 2007). Köszönhetően Isardnak és az eddig említett tudósoknak, a tér több szakaszon keresztül integrálódott a közgazdaságtudományba. A térbeli eloszlás vizsgálata mindig is nagyon fontos kérdés volt a gazdálkodók számára, de az állam⁸ is érdekelt ezen a területen, hiszen a tevékenységformák egyenletes területi elosztása a célja. (Benko, 1999)

⁷ Ezek közül Isard első két könyvét a Nemzetközi Regionális Tudományos Társaság (Regional Science Association International – RSAI) a regionális tudomány leginkább úttörő könyveinek választotta meg 2003-ban (Waldorf, 2004).

⁸ A dolgozat témája kapcsán be lehetne mutatni az állami szerepvállalásról vallott elvek közgazdaságtörténeti alakulását, a különböző liberális és etatista felfogások közötti differenciáltságot, és az állami beavatkozások indokoltságának érvrendszerét és gyakorlati megvalósulását is, de erre a terjedelmi korlátok miatt nem kerül sor. Részletesen ezzel kapcsolatban lásd például Szentes et al., 2005a második részének első fejezetét.

A következőkben bemutatom, hogy a közgazdaságtan újabb történetében a főáramban található, vagy ahhoz kapcsolódó elméletek, modellek milyen hatással voltak a regionális fejlődésről való vélekedésre, minden egyes résznél külön kitérek az adott eszmerendszer kritikájára, limitációira, illetve arra, hogy a regionális fejlesztés mit vett át, mit hasznosított az elméletből.

1.1.2 A modern közgazdaságtan kezdete, a klasszikus iskola képviselői

Adam Smith és *David Ricardo* műveiben is szerepet kapott a térbeliség, leginkább az országok közötti *munkamegosztásnál* jelent meg, illetve a térhez kapcsolódó *komparatív előnyök* kapcsán nyilvánult meg. A telepítés és a kereskedelem nagyon szoros kapcsolatban állt egymással, hiszen ez a kettő ugyanannak az elméletnek két különböző aspektusa (Illés, 2008). *Smith* (1776), a politikai gazdaságtan megteremtője is foglalkozott a térrel, mint amely befolyásolja a termelési, egyensúlyi és a gazdasági fejlődést. Munkáiban megjelenik a nemzetközi kereskedelem kapcsán a szakosodás, amelyet jótékony folyamatnak vélt, akár nemzeti szinten is, mivel elősegíti a munkamegosztás fejlődését. Így teremtette meg a térbeli munkamegosztás alapelveit. (Benko, 1999)

Ricardo (1817) legfontosabb művében, „A politikai gazdaságtan és az adózás alapelvei”-ben azt kívánta igazolni, hogy a kereskedelem minden abban résztvevő számára előnyös lehet, amennyiben az egyes termékek termelékenységi és hatékonysági arányai eltérőek az országok szintjén. Vagyis relatív szempontból, és nem abszolút módon vette figyelembe az előnyöket, tehát hogy egy ágazat hatékonysága az adott országon belül a többi ágazathoz viszonyítva kedvezőbb-e. Véleménye szerint minden országnak a relatíve leghatékonyabb ágazatára kell a hangsúlyt helyeznie, így a munkamegosztás többletterméket fog előidézni. (Illés, 2008) A Ricardónál megjelenő komparatív előnyök elmélete a szabadkereskedelmet részesíti előnyben, és mindezt a termelési tényezők árkülönbözeteiből vezeti le (Benko, 1999). Ezeket az elgondolásokat súlyos kritikával illették később a szakirodalomban, mivel *Ricardo* elemzésében minden a munkaérték-elméleten alapul, és nem veszi figyelembe a további termelési tényezőket (Illés, 2008). A kereskedelem jótékony hatása tehát *Smith* és *Ricardo* szerint képes minden térség számára biztosítani a felemelkedést, mivel akár egyszerre minden szereplő számára is előnyös lehet.

Ricardo elméletét jóval később *Eli Heckscher* és *Bertil Ohlin* fejlesztette tovább jelentős mértékben, akik közül az utóbbi 1977-ben közgazdasági Nobel-díjat is kapott munkásságáért (Illés, 2008). A két tudós szerint a régiók között folyó kereskedelem nagy mértékben képes előidézni a különböző tényezőárak (például munkabérek, földjáradékok,

kamatok) egymáshoz viszonyított arányainak *kiegyenlítődését* az egyes régiókban (Lengyel – Rechnitzer, 2004). Ez a kiegyenlítődés annyira nem lesz erőteljes, mintha maguk a tényezők lennének mobilisek, ezért teljesen nem képes ezt helyettesíteni, csak részben. (Illés, 2008) Továbbá ez a kiegyenlítődés nem csak országok között, hanem országokon belül is megvalósulhat az interregionális forgalom hatására (Török, 2005).⁹ Mindezek alapján szintén az a következtetés vonható le, hogy a szabadkereskedelem a kiegyenlítődés irányába hat. Tehát ezek a tudósok már nem csak a területi egyenlőtlenségek létezésének és okainak bizonyítását valósították meg, hanem olyan tevékenységet (kereskedelem) elemeztek, amely véleményük szerint képes az egyenlőtlenségeket csökkenteni.

1.1.3 A neoklasszikus növekedési elmélet

Az elmélet – a téma szempontjából – egyik legfontosabb következtetése, hogy hosszú távon megvalósul a *területi egyenlőtlenségek csökkenése*, vagyis a gazdasági egyensúly elérése érdekében konvergencia tapasztalható (Rechnitzer – Lados, 2004). A neoklasszikus elmélet szerint a regionális kibocsátás növekedését három tényező határozza meg: a tőke nagysága, a munkaerő és a rendelkezésre álló technológia. Éppen ezért ez az elmélet (amelyet sokszor *exogén növekedési elméletnek* is hívnak) a növekedési ráták eltéréseit az egyes tényezők nagyságával és egymáshoz viszonyított arányával magyarázza. Az elmélet alapvető feltevése a konstans hozadék elve. Emellett feltételezi az egyes termelési tényezők tökéletes mobilitását a régióon belül és a régiók között, továbbá tökéletes informáltságot tételez fel az egyes szereplőkről a tényezőárak vonatkozásában. Így a megfelelően működő piacok képesek csökkenteni a térbeli egyenlőtlenségeket gazdasági és társadalmi szempontból. Az egyenlőtlenségek megszüntetésének legfőbb eszköze az egyes tényezők mobilitása, mivel mindig oda áramlanak, ahol a legnagyobb megtérülés lehetséges. A neoklasszikus elmélet szerint tehát az egyenlőtlenségek csak ideiglenesen jelennek meg, mivel az árak, bérek, a munkaerő és a tőke terén mutatkozó mobilitás elvezet a konvergenciáig, és végül megvalósul az egyensúlyi állapot. A másik fontos megközelítés, amely a konvergencia alátámasztását szolgálja a neoklasszikus elméletben, a *komparatív előnyök elmélete* – vagyis itt jelenik meg Ricardo elgondolása újra –, amely szerint a régiók arra a gazdasági tevékenységre szakosodnak, amely kapcsán komparatív előnnyel rendelkeznek, amely a meglévő termelési tényezőiket a lehető legjobban tudja hasznosítani. A megvalósuló kereskedelem így mindenki számára előnyös lesz, és az erőforrások legoptimálisabb allokációját és konvergenciát

⁹ Ohlin munkássága ennél jóval több területre kiterjedt: a bemutatottakon túl tárgyalta még a növekvő volumenhozadék, a tényezőáramlás, a termékek inhomogenitásának kérdését is. (Dusek, 2004)

eredményez. Az empirikus vizsgálatok szerint a konvergencia ugyanakkor lassú és nem folytonos folyamat, különböző sebességgel és kiterjedéssel zajlik. Az elmélettel szemben kritikákat megfogalmazók szerint a feltevések realitása a leginkább kétségbe vonható (Rechnitzer – Lados, 2004), amelyeken az elmélet alapul. A tényezők mobilitása messze van a tökéletestől, a tőke még egészen mobilisnak tekinthető, a munkaerő már jóval kevésbé. Továbbá megkérdőjelezhető a tökéletes informáltság is mint feltevés. Ezen kívül a technológia és a munkaerő külső vagy exogén kezelése gyengíti a modellt. Számos elemző megkérdőjelezi a konstans hozadék elvét, amelyet ez az elmélet leír. Ráadásul a valóságban a neoklasszikus kiegyenlítési mechanizmus igencsak elenyésző szerepet játszik a területi egyenlőtlenségek csökkentése terén. (Pike et al., 2006) A neoklasszikus növekedési elmélet a számos kritika ellenére is sokáig meghatározó volt a közgazdaságtani gondolkodásban, az újabb elméletek is sokszor felhasználták az itt leírt (a valóságtól igen távol álló) feltételrendszert.

Amennyiben a neoklasszikus növekedési elméletbe bekapcsoljuk a technikai haladást is, mint külön faktort, akkor adódik az eredmény, hogy a regionális gazdaságok növekedése kiegyenlítődhöz. Mindezek alapján kidolgozható egy *utolérési elmélet*, amely szerint egy elmaradott térség is képes lehet a felzárkózásra, amennyiben megfelelő időt szán erre, és jó minőségű intézményrendszerrel, megfelelő gazdaságpolitikával, támogatási rendszerrel rendelkezik, és képes a fejlett technológiát alkalmazni, így fejlődését dinamizálni. Ezt az elméletet technológiai utolérési elméletnek is szokták hívni. Mindezt persze számos tényező hátráltathatja, ha például nem sikerül megfelelő színvonalú oktatást kiépíteni, és így nem képes befogadni az új ismereteket a társadalom. (Lengyel – Rechnitzer, 2004) Az exogén növekedésemélet szerint – amely Magyarország esetében releváns modellnek tűnik – a tőke-transzferek egyszeri, lökésszerű támogatást jelentenek a gazdaságnak, így meggyorsítják a felzárkózást. (MNB, 2006) Ezen elméletek alapján tehát bekövetkezhet az elmaradottabb térségek felzárkózása, vagyis a területi egyenlőtlenségek mérséklődése, megvalósulhat az utolérés a megfelelő feltételek teljesülése esetén, ráadásul a külső tőke-transzferek még további segítséget nyújtanak ebben.

A neoklasszikus elmélet jelentősen befolyásolta a regionális fejlesztés gyakorlatát, mivel e szerint fontosabb a szabadpiaci megközelítés, vagyis a konvergencia hosszú távon mindenképpen megvalósul, függetlenül a beavatkozásoktól, amelyek vagy segítenek felgyorsítani a felzárkózást, vagy akadályozzák azt. Ez alapján inkább a piaci problémák felszámolására van szükség, és csak egyes esetekben szabad beavatkozni, azt is inkább minimális kiadásokkal. (Pike et al., 2006) Tehát a regionális fejlesztésre fordítandó összegek

nem lehetnek túl nagyok, illetve ezek a törekvések csak támogathatják a felzárkózást, de valójában a piaci erők idézik azt elő.

1.1.4 A keynesi elmélet alapján megfogalmazott modellek

John Maynard Keynes egyik legfontosabb tézise, hogy a gazdaság keresleti oldala és az állam aggregált keresletet befolyásoló tevékenysége nagyon jelentős hatásokkal bír (Oroszi, 1992). Bár elképzeléseit leginkább a nemzetállamok szintjén fogalmazta meg, számos esetben gondolatait a regionális gazdaságtan területén is alkalmazták. Keynes szerint a piaci erők sokkal inkább növelik, mint csökkentik a területi egyenlőtlenségeket, mivel a méretgazdaságosság és az agglomerációs előnyök olyan tőke-, munkaerő- és kibocsátás-koncentrációt okoznak egyes térségekben más térségek kárára, amelyek inkább erősítik az egyenlőtlenségeket, mint csökkentik. (Pike et al., 2006) Keynes (1961) és követői felhasználták a neoklasszikus elmélet megközelítését és nyelvezetét, de ellentétes következtetésekre jutottak (Rechnitzer – Lados, 2004). Keynes modelljét sokan kritizálták, mivel számos szignifikáns tényezőt kihagyott elméletéből, mint például a vállalkozói kedv vagy a közpolitika minősége; és nem nyújtott megfelelő magyarázatot egy adott térség exportja iránti keresletet meghatározó tényezőkről. (Pike et al., 2006)

Az *exportbázis modell* (vagy más néven gazdasági báziselmélet) a keynesi elveken alapul. A regionális egyenlőtlenségeket az egyes térségek exportjának eltérő növekedési rátájával magyarázza, tehát a külső kereslet a régió kibocsátása iránt meghatározza annak fejlődését is. A külső keresletre termelő, exportot előállító szektor növekedése képes stimulálni a helyi szükségleteket előállító szektort is, így multiplikáció jöhet létre. Az elmélet ezzel magyarázza a területi egyenlőtlenségek kialakulását, mivel ha a régió exportra termelő szektora növekszik, akkor ezáltal nő a tényezők ára, amely odavonzza a tőkét és a munkát, így koncentráció alakul ki. Mindezekkel azt állítják az elmélet kidolgozói, hogy *interregionális kereslet* nélkül nem is lehetséges a növekedés. (Benko, 1999; Pike et al., 2006; Rechnitzer – Lados, 2004) Ez az elmélet igen fontos szerepet játszott a hatvanas évek Európájában, amikor a húzóágazatok kiválasztása került előtérbe, mivel ezek nagy volumenű exportja tudta előidézni a gazdasági növekedést (Lengyel – Rechnitzer, 2004). Az exportbázis modell jelentősége a mai napig megmaradt, hiszen számos elemzés jelenik meg napjainkban is, amelyek az exportképes árukat előállító iparágak, termelő egységek primátusát hangsúlyozzák, és ezekben látják a növekedés „motorját”.

További fontos szerepet játszik a *növekvő hozadék elve* és a *halmozott okság*. *Káldor Miklós* szerint a regionális növekedést leginkább az határozza meg, hogy mennyiben képes

egy adott térség specializálódni és kiaknázni a méretgazdaságosságból származó előnyöket (Pike et al., 2006). A neoklasszikus elmélet csökkenő vagy konstans hozadékaival szemben így itt a növekvő hozadék kerül előtérbe. Mindez egy kumulatív folyamat mentén játszódik le. A Nobel-díjas *Gunnar Myrdal* (Madarász, 2005) kumulatív okság elmélete szerint nagyon fontos az is, ahogyan ez a növekedési folyamat öngerjesztő módon megvalósul, és létrehozza a kiegyensúlyozatlan regionális növekedési struktúrákat (Pike et al., 2006). Myrdal a halmozott okság fogalmának felhasználásával magyarázza, hogy nem létezik olyan erő, amely képes lenne a túlságosan is egyenlőtlen helyzetben helyreállítani az egyensúlyt (Benko, 1999, Szentes et al., 2005a). Mindezek alapján azon térségek vannak jó helyzetben, amelyeknél az agglomerációs hatások megjelennek, és amelyek az iparosodás folyamatába elsőként tudtak bekapcsolódni. A liberalizált kereskedelem ezt a folyamatot tovább erősíti, mivel katalizálja a fejlett régiók növekedését a felzárkózók kárára. (Pike et al., 2006) Ez az elmélet egyfajta történelmi sorsszerűséggel (véletlenekkel) magyarázza az egyenlőtlenségek kialakulását, és ebben az előbb indulók előnyét bizonyítja, és a koncentráció (és így az egyenlőtlenségek) önmagát gerjesztő jellegét hangsúlyozza.

A XX. század második harmadában a közgazdasági gondolkodást erőteljesen meghatározták a keynesi alapvetések, amelyek szerint a gazdasági fejlődés érdekében a külső hatások által generált *multiplikátor hatást* érdemes előidézni, amely tovagyűrűző, gazdaságélénkítési és növekedési eredményekkel járhat (Illés, 2008). Ennek kapcsán érdemes megemlíteni *Francois Perroux-t*, aki jelentős elméleteket alkotott meg az ötvenes és hatvanas években. *Növekedési pólusok* létezésére hívta fel a figyelmet, amelyekből a növekedés különböző intenzitással és eltérő csatornákon terjed tovább (Benko, 1999; Reznitzer – Lados, 2004). Ezek a pólusok lehetnek bizonyos ágazatok, gyártási területek, amelyek termelési értéke, piaci részesedése vagy növekedése meghaladja a regionális vagy országos átlagot (Lengyel – Reznitzer, 2004; Wilson, 1989), és így fejlesztő hatással lehetnek a többi iparágra is. A pólusokat elsősorban nem földrajzi, hanem gazdasági térben érdemes értelmezni. (Illés, 2008) A pólusok Perroux szerint gazdasági egyenlőtlenségeket okoznak, amelyeket a környezet tudatos fejlesztésével „*indukált*” fejlődéssé szükséges transzformálni. Ebben a folyamatban megjelennek fékező hatások, amelyek erősítik az egyenlőtlenségeket és húzó hatások, amelyek elősegítik a növekedés terjedését. (Benko, 1999) A pólusok térbeli értelmezése itt még nem jelenik meg, de később már jelentős szerepet kap a polarizációs elméletek továbbfejlesztésénél (Lengyel – Reznitzer, 2004). Perroux elméletének jelentősége azért központi a dolgozat témája szempontjából, mert felismerte, hogy bizonyos ágazatok, iparágak jóval jelentősebb szerepet játszhatnak a gazdasági térben növekedésük, jelentőségük

folytán, és ez erőteljesen hathat az egyenlőtlenségek kialakulására, amelyeket már térben érdemes elemezni, ez a következő továbbfejlesztéseknél jelenik meg.

A Nobel-díjas *Jan Tinbergen* (Neményi, 2005) többek között az előzőekben bemutatott hatások elemzésével foglalkozott. Véleménye szerint egy adott régiót érő külső hatások multiplikatív következménye nagyban függ a térség belső struktúrájától, kapcsolatrendszerétől és a kapcsolatok intenzitásától (Illés, 2008). Ezek a hatások megjelennek Myrdalnál is *backwash effects* és *spread effects* néven (Benko, 1999; Mackay, 2003). A jótékony, terjesztő *spread* hatás akkor valósul meg, amikor például egy új iparág vagy üzem sok embert foglalkoztat a helybeliek közül, ezáltal növeli azok ismereteit, szakképzettségét, a helyi foglalkoztatottság szintjét növeli, és jövedelmet generál helyben, amelynek tovaryűrűző hatása lesz más szektorokban is a megmutatkozó növekvő kereslet miatt. A helyi vállalkozókkal intenzív beszállítói kapcsolatokat épít ki, így ott is további beruházásokat és foglalkoztatást idéz elő. A negatív *backwash* hatás például akkor jellemző, amikor olyan üzem jelenik meg a térségben, amely tömegáruval árasztja el a piacot, így tönkreteszi a helyi termelőket. Ezáltal több munkahely szűnik meg, mint amennyi létrejön. Nagyon sok olyan munkavállalót foglalkoztat az új üzem, akik más térségekből jönnek, mivel a helyi lakosság szakképzettsége nem megfelelő. Ugyanakkor a szakképzett helyieket elvonja a térségi vállalatoktól, ahol emiatt szakemberhiány alakul ki. Beszerzései között (akár a cég, akár menedzserei számára) sokkal inkább külföldi termékek szerepelnek, mint helyiek. A tapasztalatok alapján a *spread* hatás inkább akkor érvényesül, ha nincs túl nagy műszaki, gazdasági, képzettségi színvonalkülönbség az adott üzem és földrajzi környezete között, és így sikeresen képes megvalósulni az integráció. Amennyiben kevéssé áthidalhatóak a különbségek, akkor inkább a *backwash* hatás lesz a jellemző. Ebből levonható az a következtetés, hogy nincsenek olyan általánosan, mindenhol alkalmazható eszközök, mivel mindig figyelembe kell venni a helyi körülményeket, adottságokat. (Illés, 2008) Ez az elmélet számos olyan jelenségre adhat magyarázatot, amely esetén egy jelentős fejlesztés, beruházás, termelő egység betelepülése mégsem váltja be a hozzá fűzött reményeket, mivel túl nagy társadalmi, technikai és kulturális szakadék van az új létesítmény és a befogadó közeg között. Ezért is van nagy szerepe azoknak a politikáknak, amelyek egy adott térségben a humán erőforrás színvonalát, képzettségét, tudását, tájékozottságát is próbálják növelni az egyébként szintén szükséges infrastruktúra beruházások mellett.

A keynesi elvek jelentősen befolyásolták a regionális fejlesztést, mivel megerősítették az állam szerepét (leginkább nemzeti szinten) és a közpolitikai beavatkozások fontosságát. Ugyanakkor az 1980-as évektől számos kritikát is megfogalmaztak a holtteher veszteség

kapcsán, vagyis olyan tevékenységeknél, amelyek létrejötte volna a közpolitikai beavatkozás nélkül is. (Pike et al., 2006) A keynesi elgondolások sokkal erőteljesebb regionális fejlesztési politika szükségességének irányába hatottak, mivel ebben a gondolatrendszerben már számos olyan egyenlőtlenség létezése bizonyított, amelyek mérséklése, megfelelő irányba terelése beavatkozásokat kíván.

1.1.5 A gazdasági fejlődés szakaszainak elméletei

Ezek az elméletek a regionális fejlődést mint *evolúciós és történeti folyamatot* elemzik. Az elméletek különböző metaforákat használnak az egyes állapotok, ciklusok és hullámok leírására annak érdekében, hogy megragadják az egyenlőtlenségeket. A következőkben ismertetett elgondolások a korábbiakkal szemben jóval szélesebb nézőpontból vizsgálódnak, így figyelembe veszik a termelést, a technológiát, a fogyasztást és az állami intézmények szerepét is. (Pike et al., 2006) Ezek az elméletek már erőteljesen támaszkodnak azon világgazdasági megfigyelésekre, amelyek az elmúlt évszázad fejlődését és a jelenlegi egyenlőtlenségek alakulását tanulmányozzák.

Walt Whitman Rostow (1960) a *fejlődési szakaszokról* alkotott öt lépcsős növekedési modell alapján próbálta leírni az egyes földrajzi egységek fejlettségét és fejletlenségét. Véleménye szerint minden térség végigmegy a történelmi séma szerinti fejlődési fázisokon (Benko, 1999), de az egyik szakaszból a másikra történő átállás nem előre meghatározott rend szerint zajlik, és nem szükséges minden régióknak teljesen ugyanazt a fejlődési pályát bejárnia. Ezek a fejlődési szakaszok a következő elnevezéssel jellemezhetőek Lengyel és Rechnitzer (2004) szerint: hagyományos társadalmak, átmeneti társadalmak, modern társadalmak, fejlődés érett szakasza, a tömeges fogyasztás korszaka; de nem minden ország indul el ugyanakkor ezen az úton, és ezen fáziskülönbségek miatt alakulnak ki fejlettebb és kevésbé fejlett övezetek (Benko, 1999). John Friedmann továbbfejlesztette Rostow modelljét, az általa alkotott négylépcsős modellhez hozzárendeli a területi szerkezetet is, amellyel a telephelyek térbeli strukturálódása is jellemezhető. A kritikusok szerint ezek a modellek túlzottan lineárisan épülnek fel, és azt feltételezik, hogy minden nemzet és régió nagyjából hasonló fejlődési utat jár be, ugyanakkor az egyes nemzeti jellegzetességek rácsafolnak erre. A gazdasági fejlődés szakaszainak elmélete jelentős hatással volt a regionális fejlesztésre. (Pike et al., 2006) Elemzési eszközként nagyon jól hasznosítható modellt alkotott Rostow és Friedmann, de ezek a konkrét fejlesztési elképzelések kidolgozásánál inkább utólagos igazolásra alkalmasak csak.

A térbeli elhelyezkedés vizsgálatánál előtérbe került a *termékéletciklus-elmélet* is, amely a csúcstevékenységek telephelyelméletének egyik leginkább vitatott elgondolása. Ez először *Raymond Vernon*-nál jelenik meg. (Benko, 1999) Az életciklus elmélet a helyi ipari szerkezet alakulásával és annak viszonyrendszerével foglalkozik, mindezt összeköti a termékek és iparágak életciklusának elméletével. A regionális fejlődést leginkább az export-orientált gazdasági szerkezet kialakításában látja. Vernon termékéletciklus modellje szerint az élenjáró térségek legújabb termékei fokozatosan elavulnak, és termelésük áttelepül a fejletlenebb területekre. Az egyes térségek elért pozíciói a fejlődési szakaszokban sokszor a történelmi véletlennek tekinthetők. (Benko, 1999) Ezt a modellt nevezik *ökonomista developmentalizmusnak* is, mivel a fejlődést unilineáris folyamatként ragadja meg, illetve azt állítja, hogy a fejlettség független más országoktól, és kizárólag belső jellemzőkkel magyarázható (Szentés et al., 2005a). A kritikusok szerint a modell túlságosan is csak a termékekre fókuszál az iparágak és a piacok helyett, túlzottan a munkaerőt helyezi előtérbe, valamint a technológia determinisztikus erejét fogalmazza meg. Az életciklus elméletnek minimális hatása volt a regionális fejlesztésre, ugyanakkor felhívta a figyelmet az egyes termelési fejlődési ciklusok fontosságára és emiatt a térségek fejlődését elősegítő különböző termelő funkciókra. (Pike et al., 2006)

A termékéletciklus modellel szemben jelent meg a *függőség modellje*, amely szerint az egyes régiók fejletlensége egyértelmű következménye más térségek fejlettségének. A megszilárdult szerkezetű nemzetközi munkamegosztásban az ipari és szolgáltatási tevékenységek által dominált központi térségek nyersanyaghoz, mezőgazdasági termékekhez jutnak a „leigázott” perifériától. Mindez egy egyenlőtlen kereskedelem mentén jön létre, amely akadályozza a perifériát abban, hogy kitörjön szerepéből, és fejlődéséhez szükséges eszközöket teremtsen elő. (Benko, 1999) Ez a nézetrendszer megjelenik a posztkeynesiánus, újbaloldali és neomarxista irányzatoknál is, és jellemzően az imperializmus és a kizsákmányolás jelenségei alapján főként külső szükségyszerűségekkel magyarázza az országok egymással összefüggő fejlődését, az egyenlőtlen világgazdasági helyzet kialakulását (Szentés et al., 2005a). Valószínűleg a tényleges folyamatok a két nézőpont közötti aspektus alapján írhatóak le, illetve az egyes térségek függősége más térségektől igen eltérő, éppen ezért a helyi adottságokat és függési viszonyokat érdemes elsősorban tanulmányozni, és figyelmet fordítani a belső jellemzőkre és a külső, tágran értelmezett kapcsolatrendszerre egyaránt.

A *Kondratyev-ciklusok* elmélete szerint a gazdaság fejlődését a különböző technológiák határozzák meg, amelyek dominanciája után mindig szerkezetváltásra kerül sor.

Először Nikolai Kondratyev írta le az 45-60 éves hosszú hullámokat (Kehl – Sipos, 2007), illetve többek között *Joseph Schumpeter* fejlesztette tovább ezt az elméletet. Minden hullám esetén létezik domináns technológia és központi földrajzi helyek. Az elmélet kiterjesztése alapján a jelenlegi, vagyis az ötödik hullám az 1970-es években kezdődött az elektronika és az információs technológia dominanciájával, és a Szilícium völgy (USA), Cambridge (Anglia), Ile de France (Franciaország), Guangdong (Kína) és Bangladore (India) tekinthető leginkább középponti térségének. Ezt az elméletet azzal támadták, hogy túlságosan nagy szerepet szánt a technológiának, és kevésbé vette figyelembe a társadalmi és intézményi folyamatokat és struktúrákat. A regionális fejlesztés nagyon keveset vett át a hullám elméletből, mindössze az uralkodó technológiai irányzathoz való alkalmazkodás fontosságát. (Pike et al., 2006) Ezek az elméletek sokkal inkább alkalmasak a jelenlegi állapotok leírására, mint a tervezésre.

1.1.6 Marxizmus és radikális politikai gazdaságtan

A marxista megközelítés egészen más irányba terelte a regionális fejlődésről való gondolkodást, mivel előtérbe helyezte az ipari átalakulás és változás megértését és magyarázatát, illetve a munka területi eloszlását adott szervezeteken belül földrajzi szempontból. A marxista gondolkodók szerint kialakultak olyan földrajzi egységek, amelyek kifejezetten a K+F-re vagy éppen az összeszerelésre *szakosodtak*, és mindez megerősítette az egyes térségek közötti hierarchikus viszonyt. A marxista felfogás alapján a konvergencia vagy a divergencia is megvalósulhat a gazdaságban. A vállalati funkcionális specializáció miatt a gazdasági tevékenységek egyenlőtlen térbeli eloszlása elősegíti a centrum és periféria térségek kialakulását. Ebben a rendszerben a fejlődést (előrelépést) az jelenti, ha sikerül magasabb hozzáadott értékű tevékenységeket telepíteni a régióba (mint például vállalati központ, K+F), amelyek jobban fizetett állásokat és szakképzettebb munkaerőt igényelnek, és így jó hatással vannak a térségre is. A marxista gondolkodásban megjelenő tőkefelhalmozás és osztályharc elméletei azt támasztják alá, hogy a külső erőknek nagy szerepe van az egyes térségek gazdasági és társadalmi szerkezetének formálásában. (Pike et al., 2006)

Szorosan kapcsolódnak ezen elméletekhez a marxista *Samir Amin* elgondolásai. Véleménye szerint a kapitalizmus a világgazdasági rendszerben két pólusra osztja a térségeket, fejlett központra és fejletlen perifériákra. Ebben a rendszerben a centrum térségek elszívják a perifériák erőforrásait. Így a fejletlenséget nem a hagyományokból eredeztetik, hanem sokkal inkább az egyenlőtlen transzferekből. Éppen ezért a harmadik világ országai számára központtól való távolságtartást és *autartikus fejlődést* javasol. (Benko, 1999) Ezen kívül Amin szerint a helyi társadalmi, kulturális és politikai tényezők jelentősen meghatározók a

vállalatok versengése szempontjából (Lengyel – Rechnitzer, 2004). A kritikusok szerint többek között az a probléma a felvázolt elgondolásokkal, hogy nem veszik figyelembe a munkaerőpiaci szabályozás szerepét, és nagyon domináns az állam jelentőségének hangsúlyozása az intézmények szabályozó szerepe kapcsán. Továbbá a kizárólag nemzeti keretek között folyó gondolkodást és pusztán a kereslet szerepét előtérbe helyező elméletek egyoldalúak a regionális változásokkal kapcsolatban. (Pike et al., 2006) A marxista szemléletmód szerint a regionális fejlesztési politika legfőbb célja kell, hogy legyen, hogy magas hozzáadott értékű tevékenységeket vonzzon egy adott térségbe, és így segítse elő annak centrum jellegű strukturálódását. Ez a törekvés jellemző a mai napig a regionális fejlesztésben.

1.1.7 Endogén növekedési elmélet

Az elméletek fejlődése során egyre inkább megjelent az igény a korábban külső tényezőként kezelt termelési tényezők, mint a népesség növekedés, megtakarítási ráta, humán tőke, technológiai váltás endogenizálására (Pike et al., 2006). Az eddigi fejlődési koncepciók alapvetően az exogén, tehát külső hatások, növekedési erők jelentőségét hangsúlyozták, ezzel szemben lehetséges a *régió belső adottságain alapuló fejlődés* is, amelyet endogén modellnek neveznek (Rechnitzer – Lados, 2004; Szentes et al., 2005a), és amely a neoklasszikus modell kiterjesztésének tekinthető (Lengyel – Rechnitzer, 2004). Az endogén (vagy helyi) fejlődés lényege a területfejlesztés egyfajta *autocentrikus modelljének* megvalósítása. Ezt az elméletet az egyik legújabbként tartják számon a területfejlesztés terén. Az endogén fejlődés alapján a növekedést a lokális keretek között kell elérni a helyi lakosság részvételével és a helyi erőforrások felhasználásával úgy, hogy mindeközben figyelembe veszik a gazdasági, társadalmi, kulturális és politikai viszonyokat és adottságokat is. Ez az elgondolás minden szituációban alkalmazható és alternatív modellként szolgál. (Benko, 1999) A legfontosabb kérdés az, hogy vajon mi az a tényezőkombináció, amely képes elindítani egy adott térségben az endogén fejlődést (Illés, 2008). Az endogén növekedési modellek alapján a tőke-transzferekre nem csak a növekedés gyorsítása miatt lehet szükség, hanem a felzárkózás beindításához is (MNB, 2006). Az endogén növekedési elmélettel kapcsolatban is számos kritika látott napvilágot a szakirodalomban. Egyrészt a valóságtól elrugaszkodott neoklasszikus elméleti alapok miatt komoly támadások érték (gazdaságilag racionális viselkedés, teljes informáltság), másrészt ez az elmélet túlzottan csak a kínálati oldalra összpontosít, kevésbé foglalkozik a keresleti oldallal, az exporttal, a fizetési mérleggel. (Pike et al., 2006) Amennyiben az endogén növekedés minden helyzetben megoldást jelentene,

akkor nem lennének területi egyenlőtlenségek. Ez a modell túlságosan is általános tanulságokkal és egyszerűsítésekkel dolgozik.

Az endogén növekedési elmélet közvetlenül befolyásolta a regionális fejlesztési politikát. Az elmélet a növekedés legfontosabb tényezői közé helyezte a humán tőkét, a technológiát, és kiemelte az áruk és a tudás országon belüli és országok közötti áramlásának fontosságát. A korábban elfogadott redisztribúciós politika helyett az endogén növekedési elmélet hatására előtérbe került a minden térségre koncentráló fejlesztési politika, mivel a fő cél az, hogy minden térség hozzájáruljon az adott ország növekedéséhez. (Pike et al., 2006) Ezek a megfontolások megjelennek az Európai Unió támogatási célkitűzései szintjén is, mivel még a legfejlettebb régiók támogatásának is megvan a megfelelő eszköze.

1.1.8 Új gazdasági földrajz

Paul Krugman jelentősége, hogy felismerte a *térbeli koncentráció gazdasági előnyeit* és az externális gazdaságok fontosságát, és ezek alapján elméleti modelleket dolgozott ki (Lengyel – Rechnitzer, 2004). Krugman, aki 2008-ban Nobel-díjat kapott, és akit az új gazdasági földrajz megteremtőjének neveznek, ismét elővette a weberi alapokat, de újradefiniálta a telepítési tényezőket. Véleménye szerint a termelés területi koncentrációjának megvalósítása esetén csökkenthetőek a szállítási költségek, mivel nagyon sok beszállító települ a közelbe, illetve könnyebben elérhető a munkaerő is (centripetális erők). A méretgazdaságosság nagyobb hatékonyságot okoz, így nőnek a jövedelmek, amelyek további növekedést és fogyasztást generálnak, amely végül egy önmagát erősítő folyamattá válik. Mindezek alapján valószínűsíthető a térbeli koncentráció további térnyerése a világgazdaságban. (Illés, 2008; Kubo, 1995) Ezen erők ellen hat a nem mobilis termelési tényezők létezése, a földjáradék, a túlnépesedés és a külső gazdaságtalanság (centrifugális erők) (Kondor – Madarász, 2000; Krugman, 2000).

A gazdaságföldrajz legfőbb célja Krugman szerint, hogy a termelés területi elhelyezkedését elemezze, így kapcsolódjon a közgazdaságtanhoz. Nem megkerülhető az egyes gazdasági tevékenységek térbeli koncentrációjának jelensége, vagyis számos iparág termelése térben koncentráltan helyezkedik el. Ezzel bizonyítható a növekvő hozadék létezése, és így átkerül az elemzés a tökéletlen verseny szférájába. Ricardótól kezdve a közgazdasági főáram képviselői mind a komparatív előnyöket tartották a legfontosabbnak, és nem beszéltek a növekvő hozadékról. Mindez annak is volt köszönhető, hogy a szakma nem volt képes modellezni ezeket a szituációkat. Az 1970-es évektől azonban megváltozott a helyzet, számos olyan modell született, amely a tökéletlen versenyen alapul. Így egyre inkább előtérbe került a

növekvő hozadék elve, amelynek fontos szerepe van a fenntartható növekedésben és az üzleti ciklusok alakulásában is. Ez a növekvő hozadék Krugman véleménye szerint jelentősen befolyásolja a gazdaság földrajzát. (Itt elég, ha csak a városok létrejöttére gondolunk, amely szintén a növekvő hozadéknak köszönhető.) (Krugman, 2003) A növekvő hozadék elfogadása jelentette igazán az áttörést a klasszikus közgazdaságtani alapok kapcsán, mivel így már könnyen cáfolható például a konvergencia automatikus megvalósulása is.

Krugman tanulmányozta az Amerikai Egyesült Államok feldolgozóipari övezetének esetét, amely jellegzetes példája az iparágak térbeli koncentrációjának. Itt az egyes feldolgozóipari üzemek azért maradtak egy körzeten belül, mert előnyük származott ebből. A központi szerep azért alakult ki a történelem során, mert egyrészt a nagy mérethozadék előnyt jelentett, másrészt relatíve alacsony szállítási költségek voltak, harmadrészt a termelési tevékenység kevésbé volt természeti erőforrásokhoz kötve. Így jöttek létre akár a világ más pontjain is endogén módon centrum-periféria struktúrák. Marshallhoz hasonlóan tehát Krugman (1999, 2003) is vizsgálta az iparágak területi koncentrációját kiváltó okokat, és hasonló következtetésekre jutott, ugyanakkor szerinte a harmadik tényezőnek, vagyis a technológiai áttörésnek jóval kisebb szerepe van a másik kettőhöz képest, mivel empirikus bizonyítékokkal alátámasztja, hogy a területi koncentráció az alacsony technológiai szintet igénylő iparágaknál is jellemző. Krugman továbbá azt is feltételezi, hogy az új, felemelkedő iparágak először koncentráltan jelennek meg a gazdasági térben, majd ahogy eljutnak az érettség szakaszába, egyre inkább szétszóródnak. Véleménye szerint a mai gazdasági életben már nem a feldolgozóipar területén lehet a legjobb példákat találni a koncentrációra, hanem sokkal inkább a szolgáltatásoknál. (Krugman, 2003) Az új gazdaságföldrajzzal szemben megfogalmazott kritikák szerint az elmélet nem veszi figyelembe a „tényleges” embereket és helyeket azok történelmi, társadalmi és kulturális közegében. Továbbá az elmélet nem foglalkozik a helyi intézményi, társadalmi és kulturális rendszerekkel, melyek szintén elősegítik (vagy meggátolják) a regionális fejlődést. Erre szolgálnak kitűnő példaként az ügynökségek, amelyek az innováció és a tanulás elősegítése révén befolyásolhatják a regionális fejlődés mértékét. (Pike et al., 2006) Emellett mások az elmélet újszerűségét vonták kétségbe (Rees, 1999), illetve módszertani bírálatokat fogalmaztak meg (Dusek, 2004).

A regionális fejlesztési politika szempontjából fontos tanulságokat jelentenek az új gazdasági földrajz eredményei. A komparatív előnyök megteremtése érdekében támogatni kell bizonyos exportáló szektorokat azáltal, hogy megfelelő körülményeket szükséges teremteni számukra. Mindez növelheti a térség és az ország jövedelmét. (Pike et al., 2006) A támogatásba beletartozhatnak olyan kereskedelmi védelmet nyújtó technikai előírások,

exporttámogatások és adókedvezmények a K+F beruházások számára is, amelyek védik és ösztönzik a kialakuló ipart (Krugman – Obstfeld, 2003). A legfontosabb kérdés, hogy melyik ágazatot érdemes támogatni. A diverzifikációnak ezen a területen is lehet értelme, mivel így egy szerkezeti válság esetén csak egy része kerül nehéz helyzetbe a térségi iparnak, nem az egész. (Pike et al., 2006) A térben koncentráltan megjelenő struktúrák tehát Krugman szerint természetes képződmények a földrajzi térben, és ezek fejlődése, növekedése fontos szerepet játszik egy adott gazdaságon belül.

1.1.9 Versenyképesség, klaszterek és stratégia

Michael Porter rombuszmodellje és a *regionális klaszterre*¹⁰ vonatkozó elmélete máig tartó jelentőségre tett szert. Vizsgálódásai során a versenyképességgel foglalkozott, amelyet az egy főre jutó GDP-vel, a foglalkoztatás színvonalával és a gazdasági növekedéssel határozott meg. Ezeket a jellemzőket véleménye szerint a következő négy tényezőcsoport befolyásolja (ezek helyezkednek el a rombusz csúcaiban): egyrészt a rendelkezésre álló termelési tényezők (amelybe beleérti az infrastruktúrát is szélesebb értelmében véve), másrészt a piac és a kereslet, harmadrészt az adott iparágat támogató szerveződések együttműködése (klaszter), negyedrészt a vállalat saját stratégiája, motivációi, szervezete, innovációs készsége. (Illés, 2008) A klaszterek sikeres működéséhez három fontos körülmény szükséges, egyrészt a földrajzi koncentráció, vagyis hogy egy adott térségen belül legyenek jelen a cégek, mivel így jöhetnek létre az agglomerációs előnyök. Másrészt a fokozott belföldi verseny, mivel ez jelent olyan kényszert, amely miatt állandóan megújulásra van szükség. Harmadrészt az innovációhoz kapcsolódó versenyelőnyök, amelyek a dinamikus agglomerációs előnyöket eredményezhetik. (Lengyel – Rechnitzer, 2004) A klaszterek számos országban ténylegesen megtalálhatóak és versenyképes konstrukciót alkotnak (Héjj et al., 2008). Mindez alátámasztja az elméleti modell gyakorlati hasznosíthatóságát is.

Ez az elmélet inkább tekinthető stratégiának (Fábián, 2008; Molle, 2007), amely feltételrendszere akár meg is teremthető, így kevésbé alkalmas a fennálló állapotok magyarázatára, a meglévő viszonyrendszer indoklására (Illés, 2008). A kompetitív előnyökkel és a klaszterekkel kapcsolatos modellt több szempontból is támadták. Egyrészt megkérdőjelezhető a versenyképesség értelmezése területi szinten, illetve a térségek, régiók és nemzetek szintjén. Továbbá az a szint, ahol a klaszterek létrejönnek, formálódnak, fejlődnek nem lett pontosan meghatározva. Végül Porter elmélete nem foglalkozott igazán a

¹⁰ Jelen elmélet értelmezésében a klaszter leginkább a rombusz négy tényezője közötti kapcsolat eredménye. (Lengyel – Rechnitzer, 2004)

klaszterképződés társadalmi háttérével. Valószínűleg a klaszterek is akkor tudják igazán a regionális fejlődést szolgálni, amennyiben megfelelően illeszkednek a helyi környezethez. (Pike et al., 2006)

Porter munkássága szintén hatással volt a regionális fejlesztési politika alakulására. A klaszterek fejlesztését támogató politikákat az OECD¹¹ is pártolja (Lengyel – Rechnitzer, 2004), mivel véleménye szerint a klaszterek képesek megvalósítani a nemzetközi mértékben is versenyképes innovációkat (Karlsson, 2008). A klaszterek támogatásával a termelékenység növekedése is elérhető. Mindez a fejlesztésekkel foglalkozó intézmények számára is megfelelő okként szolgálhat a klaszterek kialakítását és fejlesztését támogató politikák esetén. (Pike et al., 2006) Egyes növekedési centrumok, klaszterek sokkal jobban hozzájárulnak a gazdasági fejlődéshez, aminek oka az erősen specializált tudástőkék felhalmozódása (tudás spillover). Ezért nem szabad a forrásokat teljesen egyenletesen szétosztani, mivel így a gazdasági felzárkózás kevésbé valósul meg, a növekvő hozadékok elve nem tud érvényesülni. (MNB, 2006) Porter rombuszmodellje számos szempontból megfelelő stratégiát, eszközrendszert jelent a regionális fejlesztési politika számára, ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy olyan tényezők (intézményi környezet, társadalmi háttér) is hatást gyakorolnak a klaszterek sikerességére, amelyek ebben a modellben nem szerepelnek.

1.1.10 Intézményi közgazdaságtan, hálózatok, bizalom, társadalmi tőke

A korábbi elméletekkel szemben az intézményi közgazdaságtan és a társadalmi tőke elmélete nem a növekedés aggregált, statisztikailag kimutatható és leírható folyamatait tárgyalta, hanem sokkal inkább magának a növekedésnek a jellegét, jellemzőit. Éppen ezért előtérbe kerültek a társadalmi kapcsolatok, az intézményi háttér (Mátyás, 1996), amelyek mind hatással vannak a regionális növekedésre. (Pike et al., 2006) A XXI. század elejére már egyértelművé vált, hogy a gazdaságban a *hálózati kapcsolatok* egyre nagyobb szerepet kapnak, és éppen ezért a hálózati jelenségek megértése a túlélés feltétele lett (Barabási, 2008).¹² A hálózatosodás világában egyre fontosabbá válik az együttműködés mellett jelenlévő verseny (Fábián, 2008). A nagy nemzetközi vállalatok közötti verseny során nem a tárgyi javak, tudástőke és kapcsolatrendszer, hanem a társadalmi tőke a leginkább meghatározó tényező, ez jelentősen koncentrálódik a fejlett régiókban, ugyanakkor a fizikai tőke jó része átkerül a kevésbé fejlett térségekbe (Lengyel – Rechnitzer, 2004). A *formális és informális intézmények*

¹¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet)

¹² Magyarország mint átmeneti gazdaság számára különösen nagy jelentőséggel rendelkezik az együttműködési hajlam és a bizalmi tőke erősítése (Lados, 2001).

(társadalmi hálózatok) szerepe, hogy csökkentik a bizonytalanságot és a kockázatot a rendszerben, ezáltal növelik a bizalmat a gazdasági kapcsolatokban.¹³ A gazdasági teljesítmények regionálisan eltérő szintjeit magyarázó technológiai újítások és fejlesztések sokszor azon múlnak, hogy mennyire befogadó és támogató az intézményi háttér egy adott térségben. Ezen elmélet szerint nem szabad a gazdasági folyamatokat kiragadva tárgyalni, minden csak a saját társadalmi közegén belül és azzal együtt értelmezhető. Az elmélettel kapcsolatban megfogalmazott kritikák rámutatnak, hogy a társadalmi hálózatok szerepe igen nehezen bizonyítható, és igazán csak esettanulmányok szintjén vizsgálták jelentőségét, ezért nehezen általánosítható az elmélet szintjén. Továbbá az intézmények közötti verseny, rivalizálás szintén fontos tényező, amivel nem foglalkozik az elmélet. Az egyes társadalmi kapcsolatok beágyazottsága gátolhatja a térség új fejlődési pályára állását, így a növekedését is. Valamint nehezen mutatható ki az intézményfejlesztés konkrét hatása a gazdasági teljesítményre, illetve kérdéses, hogy kevésbé fejlett térségeknek mennyiben lehet átvenni jól működő intézményi struktúrákat fejlett térségekből. (Pike et al., 2006) Ugyanakkor ma már nem kérdőjelezhető meg a társadalmi hálózatok és tőke fejlődésben betöltött szerepe.

Ezek az elképzelések jelentősen befolyásolták a regionális fejlesztési politikát azáltal, hogy hangsúlyozzák a helyi és regionális intézmények fontosságát és azon képességüket, miszerint képesek az endogén erőforrások fejlesztésére, és ezáltal a növekedésnek megfelelő körülményeket teremteni (Pike et al., 2006). Az Európai Unió partnerségre vonatkozó előírásai is szervesen illeszkednek a leírtakhoz.

1.1.11 Innováció, tudás és tanulás

„A XXI. században minden korábbinál nagyobb jelentősége lesz úgy a vállalatok, mint az egyes régiók, országok közötti versenyben a tudáson és tanuláson alapuló technológiai fejlődésnek és az innovációnak” (Lados, 2001, 103). A tudás, az innováció és a tanulás a növekedés központi tényezőivé váltak napjainkra (Vajkai, 2007). A gazdasági fejlődés értelmezhető úgy is, mint a térség képessége a tudás és az innováció létrehozására, abszorpciójára és hasznosítására tanulási folyamaton keresztül. A *technológiai transferek és spilloverek* jelentősége már a kiterjesztett neoklasszikus növekedési elméletben is megjelent. Számos tényezőnek fontos szerepe van az innováció szempontjából egy adott térségben: fizikai és technikai infrastruktúra, az ipari és egyetemi K+F tevékenység, a kapcsolódó iparágak, beszállítók jelenléte, a jól képzett helyi munkaerő rendelkezésre állása, és a

¹³ Ebből következik az is, hogy a növekedésre is hatással vannak olyan társadalmi tényezők, mint az emberek közötti bizalom (Ferge, 2005), mivel a gazdasági együttműködések nélkülözhetetlen eleme a társadalmi bizalom (Vadasi, 2008).

kockázati tőke; továbbá olyan kevésbé számszerűsíthető tényezők, mint a régió technológiai kultúrája és know-how-ja. Mindezek képesek létrehozni a regionális innovációs rendszert. A tudás gazdaságának megteremtése szempontjából az intézmények is fontos szerepet játszanak, akár cégekről vagy állami ügynökségekről van szó. Önmagában a tanulás központi funkciót lát el ezen a téren. A kritikusok szerint a tanulásnak és a tudás akkumulációjának gazdasági fejlődésben betöltött szerepének meghatározása és az e mögött álló hatásmechanizmusok feltárása még mindig komoly elméleti vitákat generál. Kritikaként felmerül, hogy mivel a tudás és a tőke felhalmozódása a történelemben földrajzilag mindig is összekapcsolódott, ezért vajon mennyiben új ez az elgondolás. Mindezek az elképzelések nagy hatással voltak a regionális politikára. A regionális fejlesztés fogalmába a „kemény tényezőkön” túl (szélessávú távközlési hálózat, közlekedési útvonalak) mellett a tudásáramlást segítő, az innovációs kapacitás kiépítését pártoló, a kollektív tudásteremtést eredményező intézkedésekre is szükség van. (Pike et al., 2006) Ezen utóbbi beavatkozások képesek megteremteni azt a közeget, amely szükséges a tudásalapú társadalom kiépítéséhez.

1.1.12 Fenntartható fejlődés

A fenntartható fejlődés elmélete egyre komolyabb hatással van a regionális fejlesztési politikára (Kneisz, 2008). A hagyományos fejlesztési elképzelések számos esetben megkérdőjeleződtek, mivel túlságosan is növekedés centrikusak voltak. Egyre komolyabb tudatosság jelenik meg az *ökológiai és a környezeti problémák, az erőforrások felhasználásának* területén is, így előtérbe kerül a fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti rendszerek fontossága. Kérdés, hogy mennyiben tekinthető abszolút célnak a növekedés önmagában, vagy inkább csak azért szükséges, hogy a társadalom magasabb életszínvonalon élhessen. (Pike et al., 2006) Az elképzelések szerint úgy kell a mostani generációnak a szükségleteit kielégítenie, hogy az ne veszélyeztesse a jövő generáció szükségleteinek kielégítését. Mindezt csak úgy lehet teljesíteni, ha a fejlődés következtében nem merül ki a Föld erőforráskészlete, a természeti rendszerek természetes megújuló képessége megmarad, és sikerül a társadalom valamennyi tagja számára biztosítani az emberhez méltó életkörülményeket. (Buday-Sántha, 2006)

A fenntartható fejlődés elméletének két irányzata alakult ki, a mérsékeltebb változat szerint a természet egy erőforrás, míg a gazdasági növekedés egy természetes folyamat. Nagyon fontos a technológiai haladás, amelynek segítségével képessé válhat az emberiség a meglévő erőforrások hatékonyabb felhasználására. A radikálisabb irányzat szerint a természet olyan jogokkal rendelkezik, amelyek szerint nem engedhető meg további kiaknázása, éppen

ezért szükség van az erőforrások fogyasztásának korlátozására és a kereslet visszafogására. A gazdagságot nem anyagi javakban érdemes mérni, hanem a bioszférával kialakított harmonikus kapcsolattal. A fenntartható fejlődéssel szemben megfogalmazott kritikák lényege, hogy a mérsékeltebb irányzat elképzelései kevésbé járulnak igazán hozzá a fenntartható struktúrák kialakításához. A radikálisabb irányzat viszont nem valós elképzeléseket támogat, a megvalósíthatóság megkérdőjelezhető, a jó példák általában csak kis méretekben tapasztalhatóak. Ráadásul a helyi, regionális intézmények sokszor nem rendelkeznek elég hatalommal és erőforrással, hogy kikényszerítsék a fenntartható struktúrák kialakítását, éppen ezért ez inkább egy magasabb szintű hatalom feladata lehetne. (Pike et al., 2006) A fenntartható fejlődés modellje számos gazdasági és társadalmi területen már létjogosultságot nyert, egyre inkább figyelembe kell venni előírásait a fejlesztések során is.

A mérsékeltebb irányzat erőteljes hatást gyakorolt a regionális fejlesztési politikára. Egyre többször előtérbe kerül a hatékonyabb gazdasági növekedés célja, amely szerint kevesebb természeti erőforrás felhasználásával is el lehet érni a gazdasági növekedést, fontos a hulladékok újrahasznosítása. Szükséges még megemlíteni a helyi kereskedelmi hálózatokat, az energia- és az erőforrás-felhasználást sújtó és a környezetszennyezést büntető adókat is. (Pike et al., 2006) Ezek a törekvések elősegíthetik egy környezettudatos növekedési modell megvalósítását.

1.1.13 Konvergencia, felzárkózás és kísérő jelenségei

A felzárkózás, vagyis a konvergencia központi jelentőségű a területi egyenlőtlenségek alakulásának vizsgálatánál. Komoly dilemmát jelent, hogy vajon a felzárkózás mennyiben automatikusan valósul meg, vagy szükséges gazdaságpolitikai beavatkozás is. Ennek kapcsán előtérbe kerültek a természetes (meglévő) komparatív előnyök mellett a *létrehozott komparatív előnyök és a kompetitív előnyök* is. (Szentés et al., 2005a) A centrum-periféria viszonyok, az egyenlőtlen fejlődés tanulmányozása alapján *Friedmann* is arra a következtetésre jutott, hogy a regionális konvergencia nem jelenik meg automatikusan egy adott ország fejlődése során (Benko, 1999). Mindezt azzal is magyarázza, hogy a területi különbségek miatt kialakult centrum-periféria viszonyok zárt rendszert alkotnak, egymással függőségi viszonyban állnak (Lengyel – Rechnitzer, 2004). Ezért a periféria csak akkor tud valódi fejlődést felmutatni, ha kezébe veszi az irányítást (Benko, 1999). Ezek az elképzelések nagy hatással voltak a regionális fejlesztési politika alakulására.

Jeffrey Williamson kimutatta, hogy egy adott ország gazdasági növekedése és a regionális különbségek közötti összefüggés nem lineáris, mivel a felzárkózás kezdeti

szakaszában a területi egyenlőtlenségek általában növekednek, vagyis divergencia valósul meg, míg a későbbi időszakban jellemzővé válik ennek ellentéte, a konvergencia, így csökkennek a területi egyenlőtlenségek.¹⁴ (MNB, 2006) A jelenség magyarázatát adják a méretgazdaságosság és a növekedési centrumok korábban már bemutatott előnyei, vagyis a felzárkózás kezdeti szakaszaiban a növekedési pólusok szívják fel a legtöbb forrást, és így a régiók közötti területi különbségek növekednek. Később, ha már megjelenik a túlsúfoltság, akkor a magas tényezőkölségek miatt a tőke más térségekbe áramlik, így a termelési tényezők reallokációja az egyenlőtlenségek csökkenése irányába hat. Mindezt előidéző(het) az állami fejlesztési és beruházási politika is, mivel kezdetben a források túlzott elaprózása helyett inkább azon térségekre koncentrálnak a tőkét, amelyek jó feltételeket biztosíthatnak, ide próbálják vonzani a külföldi beruházókat is. Ebben a folyamatban közrejátszik a növekedési központok nagyobb lobbijereje is. A fejlődés második szakaszában már a térbeli egyenlőség elérése kerül előtérbe, és ezáltal a források inkább a hátrányos helyzetű térségekbe áramlanak, a nemzeti szintű versenyképesség növelése érdekében egyre inkább előtérbe kerül a regionális kohézió fontossága is. Ezt az elméletet is számos kritika érte: Egyrészt nem veszi figyelembe a különböző térségek eltérő földrajzi helyzetét, a periférikus elhelyezkedés sokkal meghatározóbb lehet más befolyásoló tényezőknél. Másrészt számos esetben nehezen lehet a fejlesztések hatásait elkülöníteni, például egy infrastruktúra fejlesztés esetén az hasznos lehet a centrum térség és a periféria számára is. Harmadrészt nehéz az elmélet empirikus bizonyítása, eddig csak európai országok esetén járt sikerrel, egyáltalán nem biztos, hogy kiterjeszhető és általánosítható. Mindenesetre Williamson hipotézise nagyon fontos abból a szempontból, hogy magyarázatot nyújt a különböző területi szinteken történt konvergencia vizsgálatok eltérő eredményeire is.¹⁵ (Szentés et al., 2005a). A regionális fejlődés kutatásának mind a mai napig egyik központi témája az országos fejlettség és a regionális tagoltság közötti összefüggés (Nemes Nagy, 2005). Williamson elgondolásai összekötnek számos olyan modellt, elméletet, amelyet az előzőekben mutattam be, vagyis integráló szerepet töltenek be.

¹⁴ Ezt a hipotézist tesztelték számos ország adatain úgy, hogy a regionális különbségek helyett a gazdaság szerkezet regionális heterogenitását használták változóként. Így 52 ország adatainak felhasználásával sikerült bebizonyítani, hogy a fejlettség növekedésével párhuzamosan kiegyenlítődés tapasztalható a régiók gazdasági szerkezete között. (Czirfusz, 2007)

¹⁵ Krugman bizonyította, hogy a perifériává váló térség számára a gazdasági integráció és a jólét közötti összefüggés U alakú, vagyis a szoros integráció fokozza a jólétet, de az integráció felé tett korlátozott elmozdulások fájdalmasak lehetnek. Továbbá utalt arra is, hogy Európa periférikus helyzetű, elmaradottabb térségei egyáltalán nem biztos, hogy Európa integráltabbá válásával jobb helyzetbe kerülnek, a jobb hozzáférés (elérhetőség) akár rosszabb helyzetbe is hozhatja a periféria iparát. (Krugman, 2003) Ezek az elgondolások eredményükben összefüggnek a Williamson által felvázoltakkal.

Mindezek alapján az elmaradott területeket felzárkóztató programok akár hátráltathatják is az adott ország felzárkózását, mivel visszavetik a nemzetgazdasági növekedést (például erőforrásokat vonnak el a gazdagabb, gyorsabban fejlődni képes régióktól). (MNB, 2006) Éppen ezért politikai döntésre van szükség annak tekintetében, hogy egy adott ország fejlődésénél mi a fontosabb: a területi egyenlőtlenségek felszámolása, még ha ez növekedési áldozattal is jár, vagy a nemzetgazdaság növekedése, még ha emiatt az egyenlőtlenségek további erősödése következik is be.

1. táblázat: A regionális gazdaságtan fontos tudósainak kapcsolódó gondolatai

Thünen	városok körüli termelési övezetek kialakulásának magyarázata szállítási költség bekapcsolása az elemzésekbe távolság bevezetése a közgazdaságtanba
Marshall	ipari termelés optimális elhelyezkedésének vizsgálata szállítási költségek minimalizálásának elve agglomerációs előnyök feltárása
Weber	térbeli elhelyezkedés elemzése a termelési tényezők alapján
Hotelling	agglomerálódási hatások elemzése
Christaller, Lösch	városi koncentráció kialakulásának folyamata központi helyek rendeződése a térben
Christaller	csomópontok és hierarchiák szerepe a térben
Isard	szintézis, integráció a mainstreambe
Perroux	gazdasági egyenlőtlenséget okozó növekedési pólusok
Tinbergen	multiplikatív hatásokat befolyásoló tényezők kimutatása
Myrdal	halmozott okság elve: nincs, ami az egyensúlytalanság ellen hatna fékező és húzó hatások a környezetben
Friedmann	nincs automatikus konvergencia periféria önálló fejlődése szükséges
Amin	fejlett központ és fejletlen periféria közötti egyenlőtlen transzferek meghatározó szerepe
Rostow	fejlődési szakaszok szerepe
Vernon	termékéletciklus modell alkalmazása
Kondratyev - Schumpeter	hosszú hullámok feltérképezése
Hekscher - Ohlin	kereskedelem kiegyenlítő szerepe
Porter	klaszterek kialakulásának, sikerességének elemzése
Krugman	térbeli koncentráció gazdasági előnyeinek felismerése az externális gazdaságok fontosságának kimutatása
Williamson	felzárkózás kezdeti szakaszában divergencia, később konvergencia

Forrás: Benko, G. (1999): A regionális tudomány. Pécs-Budapest, Dialóg Campus Kiadó és Lengyel I. – Rechnitzer J. (2004): Regionális gazdaságtan. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó alapján saját szerkesztés

Összegzés

A bemutatott törekvések, elméletek és modellek valamilyen szempontból mind a tér fogalmával, jellegzetességeivel is foglalkoztak (az elméletek alkotóinak legfontosabb gondolatait lásd az 1. táblázatban), az elméletek fejlődése, evolúciója során egyre komolyabb *integráció* figyelhető meg a mainstream közgazdaságtanban. Ugyanakkor a regionális

tudomány önálló létezésének, létjogosultságának elismerése más szempontból a közgazdaságtantól történő *elkülönülés* irányába is hat. Az elméletek és modellek vizsgálata leginkább a regionális fejlődés és fejlesztés szempontjából fontos ebben a dolgozatban. Az egyes elgondolások bizonyos szempontból mind hozzájárultak a regionális fejlesztési politikáról vallott elvek alakulásához (lásd az ezekről készült összegző 2. táblázatot). A napjainkra kialakult eszközrendszer így minden elméletből átvett fontos elemeket, és ezeket próbálja egy konzekvens egészszé alakítani a gyakorlati alkalmazhatóság és hasznosíthatóság érdekében.

2. táblázat: A regionális fejlesztési politika fejlődése a közgazdasági modellek, elméletek mentén

<i>elméletek, elgondolások</i>	<i>tanulságok</i>
neoklasszikus növekedési elmélet	piaci problémák felszámolása, beavatkozás a gyorsabb felzárkózás érdekében, csak segítség a piaci erőknek, minimális kiadással
keynesi elmélet	erőteljes beavatkozások, az állam fontos szerepe a növekedés serkentésében, multiplikátor hatás jelentősége
exportbázis modell	exportképes termék előállító szféra szükségessége a növekedéshez
növekedési pólusok	kiemelt ágazatok magasabb növekedési rátával rendelkeznek, indukált fejlődés lehetősége
kumulatív okság elve	nem létezik olyan erő, amely képes az egyenlőtlen helyzetben létrehozni az egyensúlyt
backwash effects és spread effects	a fejlesztés és annak gazdasági és társadalmi közege közötti "távolság" befolyásoló szerepe
fejlődési szakaszok elmélete	fejlődési lépcsők azonosítása
termékéletciklus modellje	termelési fejlődési ciklusok fontossága
függőség modellje	egyenlőtlen munkamegosztás és kereskedelem felszámolása
Kondratyev-ciklusok elmélete	alkalmazkodás az uralkodó technológiai irányzathoz, korszakonként változó központi térségek
marxizmus	magasabb hozzáadott értékű tevékenységek telepítésének fontossága, külső erők befolyásoló szerepe, távolságtartás a centrumtérségektől és autartikus fejlődés
endogén növekedési elmélet	lehetséges a régió belső adottságain alapuló fejlődés, autocentrikus modell, növekedés a helyi lakosság részvételével és a helyi erőforrások felhasználásával, a növekedés legfontosabb tényezői a humán tőke, a technológia és az áruk és a tudás országon belüli és országok közötti áramlása, koncentráció a helyi sajátosságokra
új gazdasági földrajz	növekvő hozadék elve, nincs automatikus konvergencia, komparatív előnyök megteremtésének fontossága, kereskedelmi védelem iparágaknak
rombuszmodell és klaszterek	klaszterek létrejöttének támogatása, források koncentrációja
intézményi közgazdaságtan, társadalmi tőke modellje	befogadó és támogató intézményi háttér és bizalom fontossága, helyi és regionális intézmények központi szerepe
innováció, tudás és tanulás	a tudásáramlást, az innovációs kapacitás kiépítését segítő, a kollektív tudásteremtést eredményező intézkedések szükségessége
fenntartható fejlődés	hatékonyabb erőforrás-felhasználás, tudatos környezetgazdálkodás, fenntartható társadalmi, gazdasági rendszerek kiépítése
Williamson hipotézis	választási kényszer a hatékonyság és a kohézió között

Forrás: saját szerkesztés

Mindezek alapján – véleményem szerint – a regionális fejlesztési politika szükségessége a gazdasági növekedés szempontjából már nem megkérdőjelezhető. Az elméletek alapján általánosságban inkább az automatikus konvergencia hiánya bizonyított, ezért az elmaradott térségek felzárkóztatásához központi és helyi beavatkozásokra van szükség. Az intézkedések során ugyanakkor számolni kell a piaci erők hatásaival is, mivel ezek bizonyos szituációban nagyobb nagyságrenddel, befolyásoló erővel rendelkeznek. A megfelelő fejlődési út minden térség esetén egyedi, figyelembe kell venni a helyi sajátosságokat, erőforrásokat, igényeket és érdekeket. Ugyanakkor egyes tényezőknek minden esetben fontosság tulajdonítható, mint például az átlagosnál magasabb növekedésre képes exportálható javakat előállító ágazatok támogatása, intézmények minőségének fejlesztése, a tudás képződéséhez, az innovációk létrehozásához megfelelő közeg létrehozása, a vállalatok összefogását és eredményességét segítő klaszterépítő beavatkozások eszközzése, valamint fenntartható társadalmi, gazdasági rendszerek kiépítése. Végül soron a regionális fejlesztési politikának minden térséggel foglalkoznia kell, de ettől függetlenül döntési kényszer előtt is áll az elmaradott országok esetén: a belső egyenlőtlenségek felszámolását tekinti fontosabbnak vagy az ország növekedését. Összességében megállapítható az is, hogy mindegyik elmélet szerint pozitív hatásokat gyakorolnak a tőke-transzferek egy adott gazdaság növekedésére, de ez az egyes elméletek alapján különböző hatásmechanizmusokon keresztül valósul meg (MNB, 2006). Az elméletek bemutatásánál leírtak az empirikus elemzéseknél, tanulmányoknál számos helyen megjelennek ismét, mivel egyrészt az elméletek fejlődése is empiriából táplálkozik, másrészt a felismert törvényszerűségek számos helyzetben, területen ismétlődhetnek.

1.2 Egyenlőtlenségek

Ennek az alfejezetnek az a célja, hogy hasonló szempontok mentén és részletezettséggel bemutassa, milyen területi egyenlőtlenségekkel rendelkezik a kibővült Európai Unió, Kelet-Közép-Európa és Magyarország, és ezek milyen szempontból jelentenek feladatot a később ismertetésre kerülő kohéziós politika számára. Az egyenlőtlen térszerkezet mögött álló okok felvázolása szintén alapvető. Az egyenlőtlenségek dinamikájának vizsgálatára a konvergencia fejezet részben kerül sor.

„A területi egyenlőtlenségek szükségszerű kísérő jelenségei a gazdaság és a társadalom térbeli megjelenésének és változásainak” (Forman, 2001, 25). A területi egyenlőtlenségek számos szempontból és több különböző szinten vizsgálhatók. Ezek közül a legfontosabbnak a *fejlettség*, vagyis a gazdasági aktivitás területi eloszlása minősül, amelyet

nem tökéletesen, de még mindig leggyakrabban az *adott térség egy főre jutó GDP-jével* lehet mérni (Lukovics, 2008; Molle, 2007; Túry, 2006). Ezen kívül a társadalmi egyenlőtlenségek vizsgálata szintén fontos, itt a munkanélküliség és a foglalkoztatottság a legfontosabb fogalmak¹⁶, ezek területi eloszlása vizsgálható. Az egyenlőtlenségek szempontjából egy térség egységei lehetnek viszonylagosan homogének¹⁷, illetve viszonylagosan heterogének¹⁸. Az egyenlőtlenségek vizsgálata minden területi egység szintjén elképzelhető¹⁹, akár az EU tagországai, régiói között, akár egy adott tagország régiói (megyei), kistérségei kapcsán is.²⁰

1.2.1 Területi egyenlőtlenségek az Európai Unióban

Az Európai Unióban a 2000-es években (is) jellemző egyenlőtlenségeket több szempontból is elemezni fogom. Először megvizsgálom, hogy Európában az országok szintjén milyen egyenlőtlenségek tapasztalhatóak, milyen viszonylag homogén csoportokat lehet létrehozni ebben a térben. Majd elemzem az országokon belüli egyenlőtlenségek kiváltó okait. Ezután ismertetem a szakirodalmi vizsgálatok alapján az EU központi, centrum térségének elhelyezkedését és viszonyrendszerét a perifériával. Végül bemutatom az uniós régiók szintjén tapasztalható differenciáltságot és a mögötte álló tényezőket.

Az európai gazdaság tér több szempontból *igen tagolt*. A különböző területeken megmutatkozó fejlettségbeli különbségek egyik alapvető oka a több évszázados történelmi fejlődés. (Horváth, 2004) Gazdasági fejlettség szempontjából számos törésvonal található Európában. 2004-ben a legmagasabb egy főre jutó GDP értéket figyelembe véve Norvégia és Svájc tekinthető a két legfejlettebb európai országnak. Ez az a két állam, amelyik már többször úgy döntött, hogy nem lesz az Unió tagja. Az említett évben az EU-15 országai (Görögország kivételével) nagyjából homogén csoportot alkotnak (18346 \$ és 27519 \$ közötti egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson számolva); a csoport átlagánál jóval alacsonyabb az egy főre jutó GDP Portugáliában, illetve jelentősen magasabb Írországbán, Ausztriában,

¹⁶ Emellett természetesen a társadalmi kirekesztés, az esélyegyenlőség szintén fontos területek, de ezekkel jelen dolgozat nem foglalkozik.

¹⁷ Amikor – az úgynevezett „hüvelykujjszabály” szerint – a legfejlettebb egység egy főre jutó GDP-jének értéke maximum a kétszerese a legkevésbé fejlett egység ugyanezen mutatójának.

¹⁸ Amikor – az úgynevezett „hüvelykujjszabály” szerint – a legfejlettebb egység egy főre jutó GDP-jének értéke több mint kétszerese a legkevésbé fejlett egység ugyanezen mutatójának.

¹⁹ Mind a két szint, vagyis az országos és a régiós fejlettségek elemzése is szükséges, mivel a támogatások kedvezményezettjei körét egyes esetekben az országok szintjén állapítják meg, míg más eszközöknél régiós szinten.

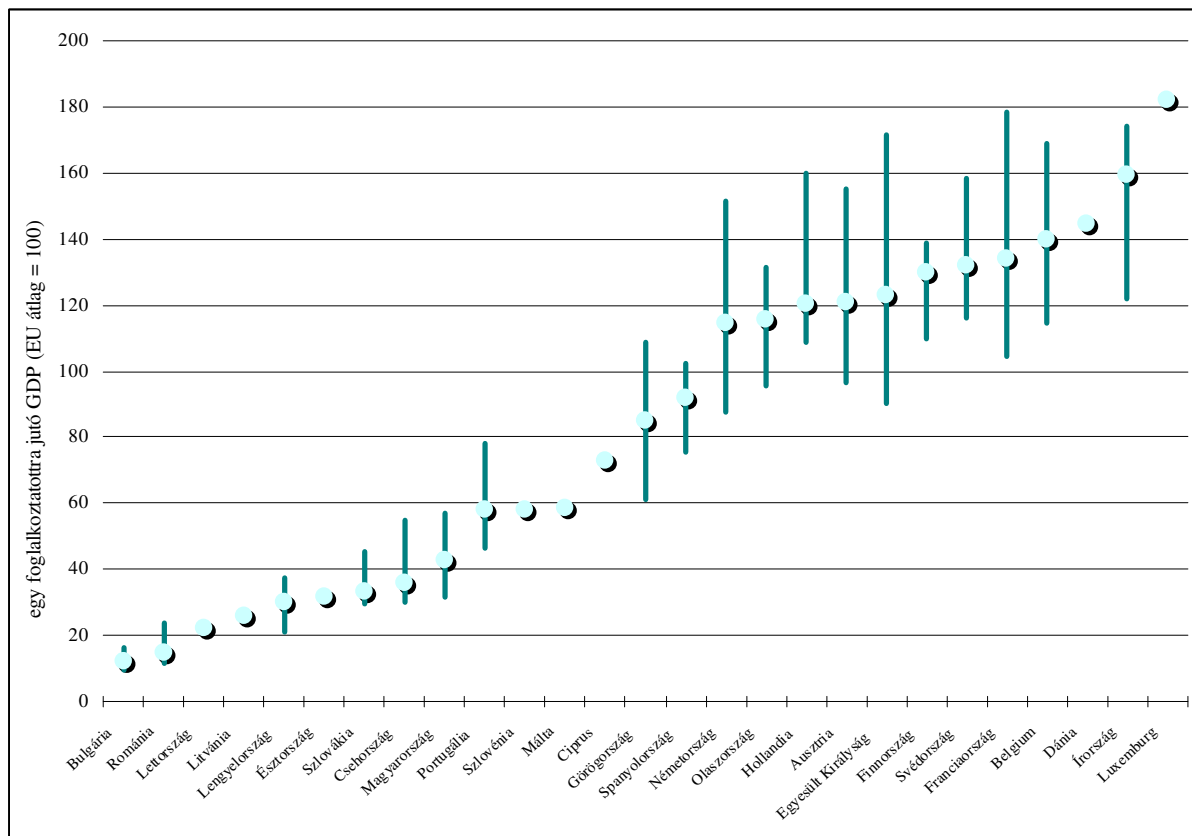
²⁰ Az egyenlőtlenségek elemzésénél érdemes felhívni arra a figyelmet, hogy hiába van szó esetleg külön területi és gazdasági (jövedelemi) egyenlőtlenségekről, ezek a fogalmak sok szempontból ugyanazt jelentik, mivel az egyes térségek közötti különbségeknek a mérőszáma a jövedelem, míg a jövedelmi eltérések területi szinteken mutathatóak ki leginkább. A társadalmi egyenlőtlenségek szorosan kapcsolódnak a gazdaságiakhoz, de azon túl még más szempontból is értelmezhetőek. Tehát ez a három fogalom nagyrészt összekapcsolható, a mögöttük álló jelenségek értelmezése együttesen célravezető.

Belgiumban és Hollandiában. Az újonnan csatlakozott²¹ kelet-közép-európai és balti államok 2004-ben szintén, nagyjából két különböző fejlettségi térség közötti átmenetet alkotva, homogén csoportba sorolhatóak (9174 \$ és 18346 \$ közötti egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson számolva); magasabb fejlettséget tud felmutatni Szlovénia, amely már 2004-ben az EU-15 szintjén volt; viszont az újonnan csatlakozott országok közé tartozik még fejlettség szempontjából Horvátország is. A következő kategóriába (9174 \$ alatti egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson számolva) sorolható Oroszország, Belorusszia, Ukrajna, Románia, Bulgária és Törökország. (Maurel, 2006) Mindezek alapján könnyen felrajzolható három hasonló fejlettségű térség Európán belül. Ezek a határok természetesen évszázados fejlettségbeli eltéréseket, viszonyokat tükröznek vissza, kialakulásuk nem most ment végbe. Amikor számos fórumon elhangzik a „többsebességes” EU ötlete, akkor ez az egyik olyan tényező, mely megalapozhatja ezt az elképzelést, ugyanis az EU-27-en belül is felrajzolható a fejlettség szempontjából három homogénnek tekinthető ország-csoportosulás.

Amennyiben az országoknál alacsonyabb aggregációs területi szintet vizsgálunk (például makrotérségek, régiók), akkor számos további fontos következtetésre juthatunk. Érdekes megfigyelni, hogy a gazdasági tevékenységek általában nem teljesen egyenletesen oszlanak el a térben; az egyes tagállamokban és régiókban a termelés inkább a városokban, ipari körzetekben *koncentrálódik*. Mindez annál nagyobb agglomerációs előnyöket és növekvő skáláhozadékat eredményez csökkenő költségek mellett, minél több gazdasági tevékenység sűrűsödik egy adott térségben. Továbbá komoly térformáló erőként kell számba venni az egyes térségeknek a központi (centrum) térségektől számított távolságát is. (Sapir et al., 2003) Az agglomerációs előnyök pozitív megnyilvánulása figyelhető meg az európai régióközpontok méretének és fejlődésének elemzése alapján is. Ezek a nagyvárosok jelentős térszervező erővel rendelkeznek Európában is. Az idetelepült nagyvállalatok, üzleti szolgáltatások különböztetik meg őket a városhierarchia alacsonyabb szintjein lévő városoktól. (Horváth, 2007b) Ezek a strukturális differenciák automatikusan eredményezik azt, hogy a különböző országokon belül találhatunk fejlettebb és kevésbé fejlett régiókat.

²¹ Az újonnan csatlakozott országok felzárkózását vizsgáló tanulmányok általában nem foglalkoznak Ciprussal és Máltával, mivel ezek gazdaságának nagyságrendje elenyésző a többi országhoz képest, illetve nem minden esetben állnak rendelkezésre a szükséges adatok (Boldrin, 2006). Ugyanígy ebben a dolgozatban sem kerül elő az elemzéseknél Ciprus és Málta hasonló indokok miatt.

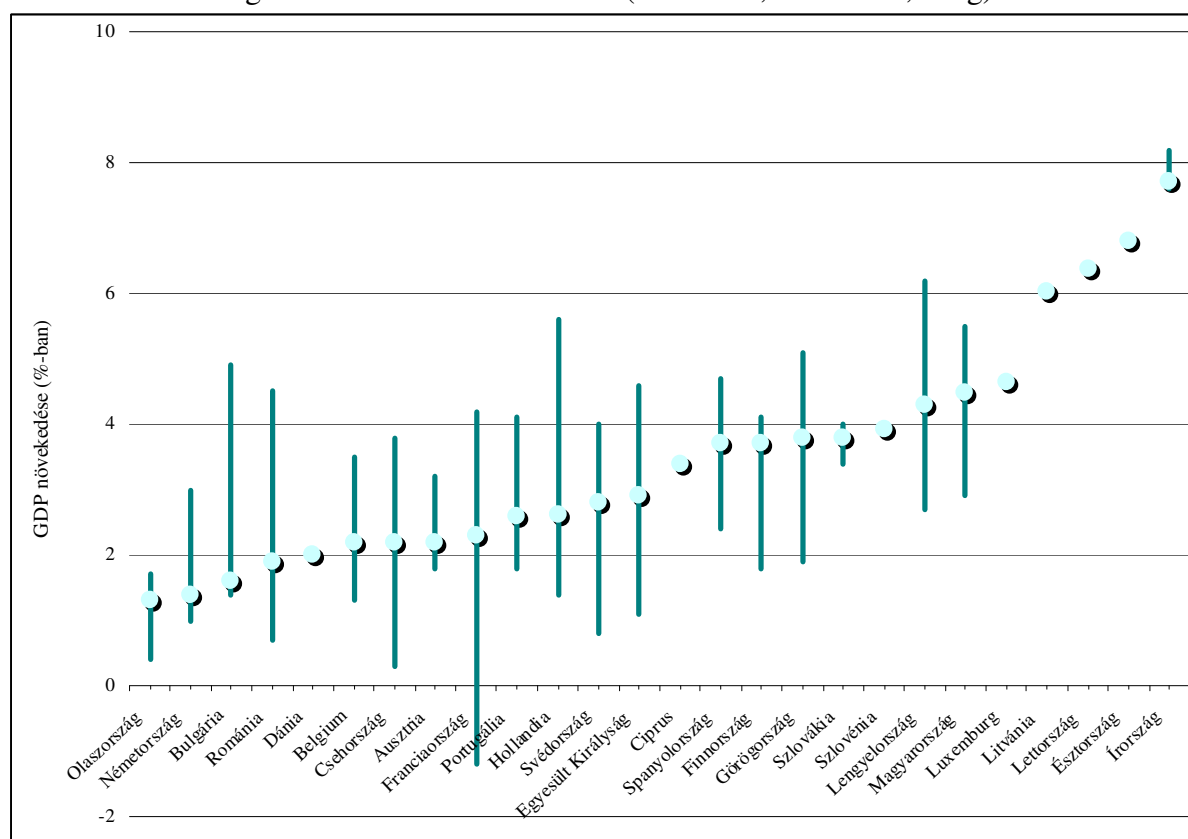
2. ábra: Az egy foglalkoztatottra jutó GDP mértéke az egyes tagállamok NUTS II. szintű régióiban 2004-ben (minimum, maximum, átlag)



Forrás: EC (2007): Gyarapodó régiók, növekvő Európa. Negyedik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról. Belgium, Európai Bizottság adatai alapján saját szerkesztés

Az EU-15 országok belső térszerkezetét is figyelembe véve a gazdasági kapacitások egy jól behatárolható térségben koncentrálnak leginkább, amelynek csúcspontjait a következő városok alkotják: *Leeds, Lyon, Hamburg és Milánó*. Ez a térség az EU területének 18%-át fedi le, itt él a népesség 41%-a, illetve az EU GDP-jének 48%-át itt állítják elő, valamint a K+F ráfordítások 75%-a is itt koncentrálnak. (Horváth, 2004) Más szerzők a Pentagon elnevezésű ötszög által határolt fejlődési területet tartják a központi magnak, ez a centrum térsége, itt koncentrálnak a gazdasági funkciók, a kommunikációs infrastruktúra, stb. A Pentagon csúcsai a következő városok: London, Párizs, Hamburg, München és Milánó. (Maurel, 2006) Mindezek alapján egyfajta *duális struktúrát* (észak-dél, centrum-periféria) lehet azonosítani az európai térben, melynek lényege, hogy a központi térség (úgynevezett „banán”, „kék csillag”, „zöld szőlő”, „ház 7 apartmannel”) specializálódik és exportál high-tech termékeket és szolgáltatásokat a perifériának, míg az utóbbi inkább low-tech termékeket és szolgáltatásokat exportál a központi magterületnek. (Bradley et al., 2005a) Ez a centrum térség a hatalmas erőforrás-koncentrációjának köszönhetően várhatóan még hosszú ideig meghatározó „motorja” lesz az EU gazdasági fejlődésének.

3. ábra: A GDP növekedésének átlagos mértéke az egyes tagállamok NUTS II. szintű régióiban 1995 és 2004 között (minimum, maximum, átlag)



Forrás: EC (2007): Gyarapodó régiók, növekvő Európa. Negyedik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról. Belgium, Európai Bizottság adatai alapján saját szerkesztés

Az európai fejlettségbeli különbségeket az Európai Bizottság „Negyedik kohéziós jelentésében” az egy főre jutó vásárlóerő-paritáson számolt GDP-vel mutatták ki elsőként. Ezen kívül fontos mutatószám még a termelékenység és a gazdasági növekedés dinamikája is. Ez utóbbiak ábrázolása látható a 2. és 3. ábrán (minimum, maximum és az átlagok feltüntetésével). Komoly dilemmákat okoz az elemzők számára, hogy miért alakulnak ki ezek a vázolt egyenlőtlenségek. Valószínűleg két fontos tényezőnek van nagy hatása ezen a téren: a foglalkoztatottság és a termelékenység alakulásának. A magasabb termelékenységgel (egy foglalkoztatottra jutó GDP) és foglalkoztatottsági rátával rendelkező térségekben magasabb lesz az egy főre jutó jövedelem is. (Horváth, 2004) Elemzések alapján megállapították, hogy a területi különbségek *legfőbb okozója a termelékenységbeli különbség*. Éppen ezért ennek a jellemzőnek az alakulását szükséges tovább vizsgálni annak érdekében, hogy fény derüljön az egy főre jutó jövedelem-különbségek okaira. A termelékenység alakulása mögött alapvetően az egyes *régiók „belső” sajátosságai* (régióspecifikus tényezők) állhatnak, továbbá fontos szerepet játszik egy adott országhoz való tartozás és a földrajzi elhelyezkedés is. A régiók iparszerkezete kevésbé meghatározó. (Ezcurra et al., 2007) Éppen ezért fontos feladat a

foglalkoztatottság és a termelékenység erősítése, és így a fejlődés elősegítése az elmaradott régiókban is.

Az egyenlőtlenségek fennállása mellett fontos tényező, hogy Európában a területi differenciáltság mértékének *folyamatos növekedése* figyelhető meg (Horváth, 2001a). A 2004-es bővítés eredményeképpen a területi egyenlőtlenségek további fokozódása fog megvalósulni (Kengyel, 2008), az elmaradott térségek száma, lakossága nagymértékben nő (Horváth, 2006a). Ezzel a témával a konvergenciát vizsgáló alfejezetben részletesen foglalkozom. (Az eddig bemutatottakon túl az egyenlőtlenségek alakulásáról az Európai Bizottság által kiadott kohéziós jelentések is beszámolnak.)

1.2.2 Területi egyenlőtlenségek Kelet-Közép-Európában és Magyarországon

Kelet-Közép-Európa

Számos esetben megjelenik az uniós szakértők részéről az a törekvés, hogy a kelet-közép-európai térséget²² homogén egységként tartsák számon. Ugyanakkor ez nem fedti a valóságot, mivel az egyes országok és azok térségei, régiói eltérő politikai és gazdasági örökséggel rendelkeznek, a transzformáció gazdasági és társadalmi hatásai nem egyformán érintették az egyes területi egységeket; az ezeket menedzselni hivatott gazdaságpolitikai eszközök és az intézményi megoldások is más-más eredményre vezettek. (Horváth, 2006a) Mindez egy igen heterogén struktúrát eredményezett. Ennek az elemzése következik az országok közötti és az országokon belüli egyenlőtlenségek ismertetésével.

A rendszerváltás következtében *átalakuló térszerkezet* értékelése Kelet-Közép-Európában széleskörű szakirodalommal rendelkezik. Az újonnan csatlakozott országok 1995-2000 közötti jellegzetességeinek vizsgálata alapján jól látszik, hogy számos egyenlőtlenség kimutatható. Az országok szintjét vizsgálva az EU-15 országokhoz hasonló észak-dél különbségek tapasztalhatóak ebben a térségben is, vagyis Kelet-Közép-Európa viszonylagos dinamikájához képest a Balkán országai komoly problémákkal küzdenek. (Bradley et al., 2005a) Emellett az európai centrumtérstől való távolság is fontos befolyásoló erővel rendelkezik.

Számos tanulmány hangsúlyozza, hogy az átmenet időszaka *növekvő területi egyenlőtlenségeket* okoz a különböző országokon belül (Bachtler – Downes, 1999).

²² Kelet-Közép-Európát mint fogalmat jelen dolgozatban földrajzi lehatárolásként használom, amely a következő országokat foglalja magában: Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia.

Általánosan megállapítható, hogy a térség minden országában növekvő területi egyenlőtlenségek figyelhetőek meg, és a nagyvárosi térségek egyre jobban kiugró gazdasági teljesítményt tudnak felmutatni. Azon országokon belül, amelyek határai közösek az EU-15 országokkal, és közel helyezkednek el a centrumtérséghez, a területi növekedés nagyobb üteme leginkább a nagyvárosi térségek mellett a nyugati régiókra jellemző. (Bradley et al., 2005a; Petrakos, 2001) Tehát az Európai Unió külső és belső határai igencsak meghatározóak a különböző fejlettségű térségek elhatárolásánál (Sarudi, 2004). Magyarország kapcsán is megállapítható, hogy a nyugati határához közel lévő területek jóval fejlettebbek, mint az Ukrajnával és Szerbiával szomszédosak, tehát a külső gazdasági viszonyok és a határok átjárhatósága az adott tagországon belül is hatást gyakorolnak, mint fejlettséget és fejlődést befolyásoló tényezők. Továbbá fentieket bizonyítja az is, hogy a kelet-közép-európai országoknál a legmagasabb egy főre jutó GDP értékekkel rendelkező területek mindig inkább az adott ország nyugati felén és a főváros környékén helyezkednek el, és kelet felé egyre inkább a fejlettség szempontjából elmaradott térségek találhatóak. (Maurel, 2006) Tehát a kelet-közép-európai térség legtöbb országában találhatóak az átlagosnál lényegesen fejlettebb térségek és kevésbé fejlettek is, vagyis heterogén térstruktúra figyelhető meg a fejlettség alapján.

A 90-es évtized elején még kijelenthető, hogy az egy főre jutó GDP szempontjából nincsenek nagyobb különbségek Kelet-Közép-Európában, mint az Európai Unióban. Kelet-Közép-Európában a fővárosi térségek magasabb bruttó hazai jövedelmet tudnak felmutatni, mint az országos átlag, de ez a koncentráció lényegesen nem nagyobb a nyugat-európai országokban tapasztaltaknál. A fővárosi térségek egyébként is minden országban az átalakulás nyerteseivé váltak, mivel általában a diverzifikáltabb gazdasági szerkezettel és összetettebb társadalmi és gazdasági funkciókkal rendelkező központok kevesebb veszteséget szenvedtek el. (Horváth, 2001a) A területi egyenlőtlenségek növekedése a vizsgált időszakban minden rendszerváltó országban megfigyelhető, és *nagyobb mértéket ért el, mint ami általában az EU-15 tagországokban tapasztalható*. Az empirikus vizsgálat kimutatta, hogy ezek az egyenlőtlenségek szinte minden újonnan csatlakozott országban növekedtek a vizsgált periódusban, és olyan szintet (vagy még magasabbat) értek el, mint ami az EU-15 országokban tapasztalható. (Bradley et al., 2005a) Ezek a jelenségek komoly feladatot jelentenek a felzárkóztatást megcélzó politikáknak.

A belső egyenlőtlenségeik mellett az új tagállamok országos szinten is elmaradnak az EU fejlettségétől. A 2004-ben csatlakozott tagállamok a 2000-es évek elején körülbelül olyan *fejlettségi távolságra* álltak az EU-15 országoktól, mint amekkora fejlettségbeli különbség

volt évtizedekkel ezelőtt a kohéziós országok és a korábban csatlakozott tagállamok között. (Boldrin, 2006) Az EU történelmi feladata, hogy integrálja ezeket az országokat. Ezek alapján az EU-27 kohéziós politikájának összességében jóval komolyabb egyenlőtlenségekkel, strukturális problémákkal és elmaradottsággal kell számolnia, mint a korábbi bővítéseknél. (Petraikos et al., 2005a) Mindezek indokolják azt is, hogy a felzárkóztatás, a kohézió témája az utóbbi években még inkább kiemelt figyelemben részesül az EU-ban.

Magyarország

A területi egyenlőtlenségek hazai vizsgálatánál először röviden áttekintem a rendszerváltás előtti időszakban létrejött differenciáltság jellegzetességeit, majd bemutatom az új térszerkezet sajátosságait. A vizsgálódás három területi szinten folyik: elsőként a régiók helyzetét elemzem, majd a megyék sorrendjét vázoló fel, végül a kistérségek fejlettségét, versenyképességét analizáló kutatások eredményeit ismertetem. A kialakult egyenlőtlenségek mellett röviden a különbségek alakulásának dinamikájára is kitérek.

A rendszerváltás előtt a területfejlesztés igazán nem játszott fontos szerepet a gazdaságpolitikában, hatása minimális volt. Ugyanakkor a jelenlévő területi egyenlőtlenségek mérséklésének igénye már a 70-es években is megjelent a politikai és jogi dokumentumokban (Horváth, 2005). Az elmaradott térségek fejlesztésének legfontosabb eszközeként az ipartelepítést alkalmazták. A nyolcvanas években a *területi különbségek növekedése megindult*.²³ A tagozódás több szempontból is számottevő: egyrészt a centrum-periféria, másrészt a vidék-város szintjén. (Túry, 2006) Ezek az egyenlőtlenségek a későbbiek folyamán is fennmaradtak.

A rendszerváltás után a piacgazdaság erői *újabb differenciálódás irányába* hatottak. „Az állami támogatások drasztikus leépítése, a külkereskedelem földrajzi irányának megváltozása, a sok telephelyes állami nagyvállalatok szétesése azonban eltérő hatással volt a centrumtérségekre és a perifériákra.” (Horváth, 2001a, 161) Így „az ország a rendszerváltást követően területileg sem az egységesülés, inkább a gyors polarizálódás és a szétesettség irányába mozdult el.” (Gaszó et al., 2008, 18) A gazdasági szerkezetátalakulás további területi polarizációt hozott létre (Faragó, 2004), így a piacgazdasági rendszerben a területi differenciáltság mértéke tovább növekedett.

²³ Mindehhez hozzátartozik, hogy a Központi Statisztikai Hivatal 1990 előtti időszakra vonatkozóan nem rendelkezik adatokkal a megyei GDP alakulásáról, éppen ezért nehéz a rendszerváltás előtti területi egyenlőtlenségeket adatok alapján értelmezni. Viszont a Tervhivatal 1978-ban a becsült egy főre jutó GDP alapján hasonló területi differenciáltságról számolt be, mint ami jelenleg tapasztalható. (Enyedi, 2004)

A hazai területi egyenlőtlenségek fokozódásában a rendszerváltás részprogramjai jelentős szerepet játszottak. Az ipari depressziós térségek és a fejletlen területek helyzete kilátástalanná vált. Éppen ezért sokkal nagyobb differenciák tapasztalhatóak hazánkban az egyes térségek között, mint a nyugat-európai országok többségében. (Horváth, 1996) A rendszerváltás során a *társadalmi és területi egyenlőtlenségek növekedése* volt jellemző. A korábban általános teljes foglalkoztatottság²⁴ megszűnése miatt megjelenő munkanélküliség területi megoszlása nem volt egyenletes. A leépülési szakaszban elsőként a termelési kapacitások csökkentek, a beruházások visszaestek, a munkanélküliség jelentősen nőtt, mindezek miatt a jövedelmek is mérséklődtek. A belső források nem voltak elegendőek az átmenet idején, a magánszektor megerősödése csak külső források segítségével valósulhatott meg. A privatizáció hatására szerkezetátalakítás és racionalizálás következett be. Az 1990-es évek közepétől indult el a megújulási időszak, amelynek eredményeképpen új térszerkezet alakult ki az országban. Az egyes térségek belső erőforrásainak felhasználása mellett jelentős szerepet játszottak a növekedésben az állami beruházások, az adó- és járulékkedvezmények, illetve a tőkebefektetések. (Túry, 2006) Ezek a tényezők szintén hozzájárultak egyes térségek erőteljesebb fejlődéséhez.

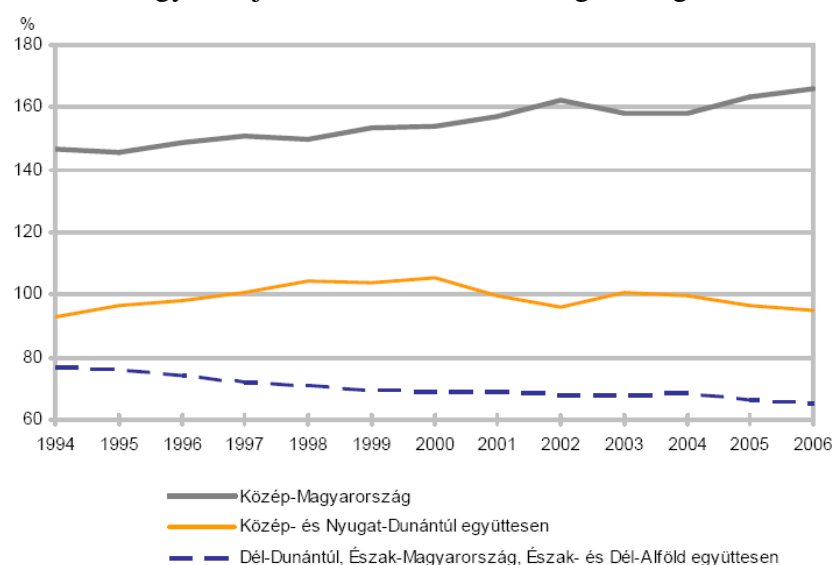
Magyarországon a területi egyenlőtlenségek növekedtek az 1990-es években. A külföldi működőtőke beáramlás és a hazai befektetői tőke leginkább a nagyvárosi térségeket és a nyugati megyéket preferálta, így az 1989 előtti kisebb mértékű területi egyenlőtlenségek helyett mostanra jól megfigyelhetően kialakult a *centrum-periféria viszonyrendszer és a kelet-nyugati törésvonal* a gazdasági térszerkezetben (Bradley et, 2005a; Horváth, 2001d). A gazdasági adottságok, az infrastrukturális feltételrendszer, az emberi erőforrások területén jelentkező eltérések, a külföldi működőtőke befektetések koncentráltága, illetve ezek egymást erősítő hatása mind azt eredményezték, hogy a területi különbségek nőttek a rendszerváltás után. A kilencvenes évek közepére új törésvonal jelent meg. A transzformációs folyamat hatására módosult az ország térszerkezete: a Nyugat- és Kelet-Magyarország közötti törésvonal (Dobosi, 2003) mellett megjelent az *Észak- és Dél-Magyarország közötti* is (Pitti, 2008). Ezek a jellegzetességek a mai napig erőteljes hatással vannak hazánk területi struktúráinak fejlettségére.

Hazánkban az 1970-es évek közepén készült vizsgálatokban kimutatták, hogy *Budapest* gazdasági teljesítménye 2,5-szerese az észak-alföldi megyék teljesítményének. 2002-ben szintén összehasonlították Budapestet az északkelet-alföldi Szabolcs-Szatmár-Bereg

²⁴ Itt érdemes megjegyezni, hogy az Európai Unió célkitűzései között a korábbi tendenciákkal szemben is megjelent a teljes foglalkoztatás mint célkitűzés (Falusné, 2001).

megyével, az egy főre jutó GDP különbség 3,5-szeresre változott. (Horváth, 2004) Budapest mindig is domináns szereppel rendelkezett az országban, de ez soha nem volt olyan erőteljes, mint jelenleg (Sarudi, 2003). A régiók szintjén tapasztalható legnagyobb különbség (2,4-szeres) a Közép-magyarországi régió és az Észak-alföldi régió között tapasztalható az egy főre jutó GDP szempontjából (Horváth, 2004). Tehát megállapítható, hogy a „budapesti agglomeráció maradt a kiemelkedő központ” (Enyedi, 1996, 38) az országban a rendszerváltás után is. Komoly problémát okoz Budapest központi szerepe, amely szélsőséges koncentrációt eredményez az országban – például a K+F ráfordításokból 65%-kal részesedik Budapest –, hosszútávon akadályozva a versenyképesség és a növekedés erősödését országos szinten. (Horváth, 2004) Ez a fajta koncentráció a többi kelet-közép-európai országban is jelen van, de nem ekkora mértékben.

4. ábra: Az egy főre jutó GDP értéke az országos átlag százalékában



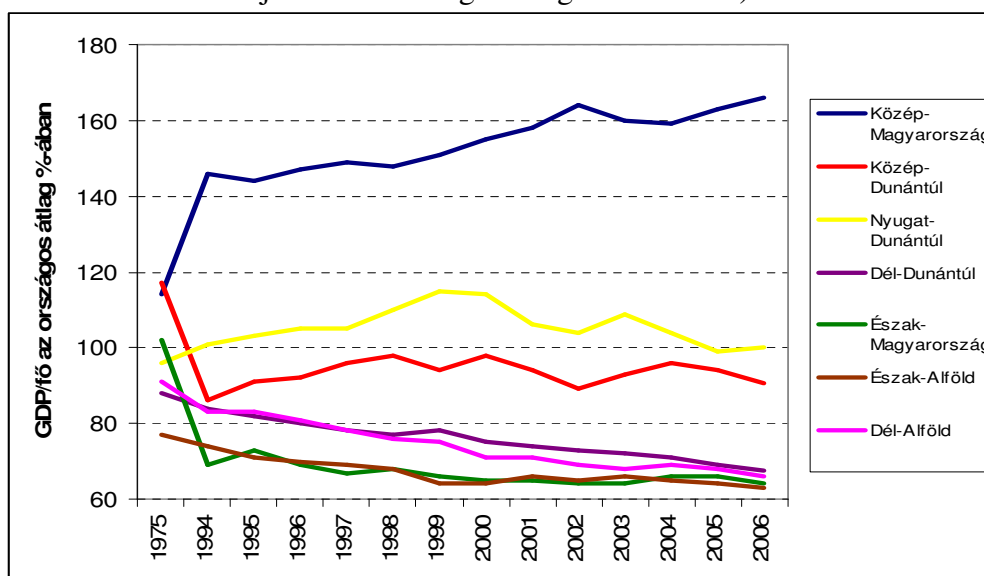
Forrás: KSH (2008a): A gazdasági fejlődés regionális különbségei Magyarországon 2007-ben. Debrecen, Központi Statisztikai Hivatal. 10. o.

Magyarországon igen komoly területi egyenlőtlenségek mutatkoznak más területeken is. A külföldi tulajdonosok kezében lévő termelőkapacitások az elmúlt évtizedben is leginkább az ország „kapuvárosaiban” koncentrálódtak (Budapest, Győr, Székesfehérvár), míg a hazai tulajdonú gazdasági szereplők esetén alig folytak jelentős beruházások. Így egyes megyékben gazdasági fellendülés tapasztalható, míg máshol, a beruházásokat nélkülöző megyékben inkább a stagnálás a jellemző. A kutatók szerint az ország területének 13%-át képezik a kiugróan fejlődő térségek, itt él a lakosság 17%-a, ezzel szemben válsághelyzetben van az ország területének 38%-a, amely a népesség 23%-át érinti. Mindez igaz a foglalkoztatottságra is, mivel míg a kapuvárosokban és környezetükben a foglalkoztatottak

aránya 62-66%-os, addig a válságos helyzetben lévő térségekben 50% alatti. Így kijelenthető, hogy „az ország területi értelemben is jelentősen *differenciált, fragmentált* és persze *polarizált* képet mutat” az elmúlt évtized fejleményei alapján (Gazsó et al., 2008, 19).

A 2000-2006 közötti időszakban a hazai gazdaság stabil, viszonylag egyenletes ütemű növekedést tudott felmutatni. A 4. ábrán látható, hogy 2003 és 2004 kivételével 1994 és 2006 között az országos növekedés mellett a *regionális különbségek* minden évben *fokozódtak*; leginkább azért, mert Közép-Magyarország átlag feletti mértékben növekedett. A többi régió fejlettsége alapján két csoportba sorolható be: egyrészt a relatíve fejlettebb (Közép- és Nyugat-dunántúli) régiók, másrészt a kevésbé fejlett (Dél-dunántúli, Észak-magyarországi, Észak- és Dél-alföldi) régiók csoportjába. Az ezek közötti különbség 2003 óta lényegében nem változott. Érdeemes persze megnézni ezeket a folyamatokat az egyes régiók szintjén is egyesével.

5. ábra: Regionális fejlettségi különbségek Magyarországon 1975 és 2006 között (az egy főre jutó GDP országos átlagának %-ában)



Forrás: Csité A. – Németh N. (2008c): Magyarország gazdasági térszerkezetének átalakulása a szocialista gazdaságpolitika kiteljesedésétől napjainkig. www.nfu.hu/teruleti_elemzesek (2008. 04. 20.)
3. o. és KSH (2008a): A gazdasági fejlődés regionális különbségei Magyarországon 2007-ben. Debrecen, Központi Statisztikai Hivatal, 11. o. alapján saját szerkesztés

A 2005-ös állapothoz képest a hazai régiók sorrendje nem változott, de a közöttük lévő *különbségek módosultak*. 2006-ban Közép-Magyarország az országos átlaghoz képest 2,8 százalékponttal növelte előnyét. A Nyugat-dunántúli régió kivételével a többi régió pozíciója kedvezőtlenebb lett. Leginkább a Közép-dunántúli régió átlaghoz mért teljesítménye mérséklődött. A kevésbé fejlett alföldi régiók és Észak-Magyarország, valamint Dél-Dunántúl leszakadása 1994 óta tart. Közép-Magyarország és az utolsó helyen álló Észak-Alföld

fejlettsége között az egy főre jutó GDP-adatok alapján 2,6-szeres a különbség. (lásd az 5. ábrát) (KSH, 2008a) Ezek az empirikus eredmények alapozták meg a korábban bemutatott elemzések következtetéseit is.

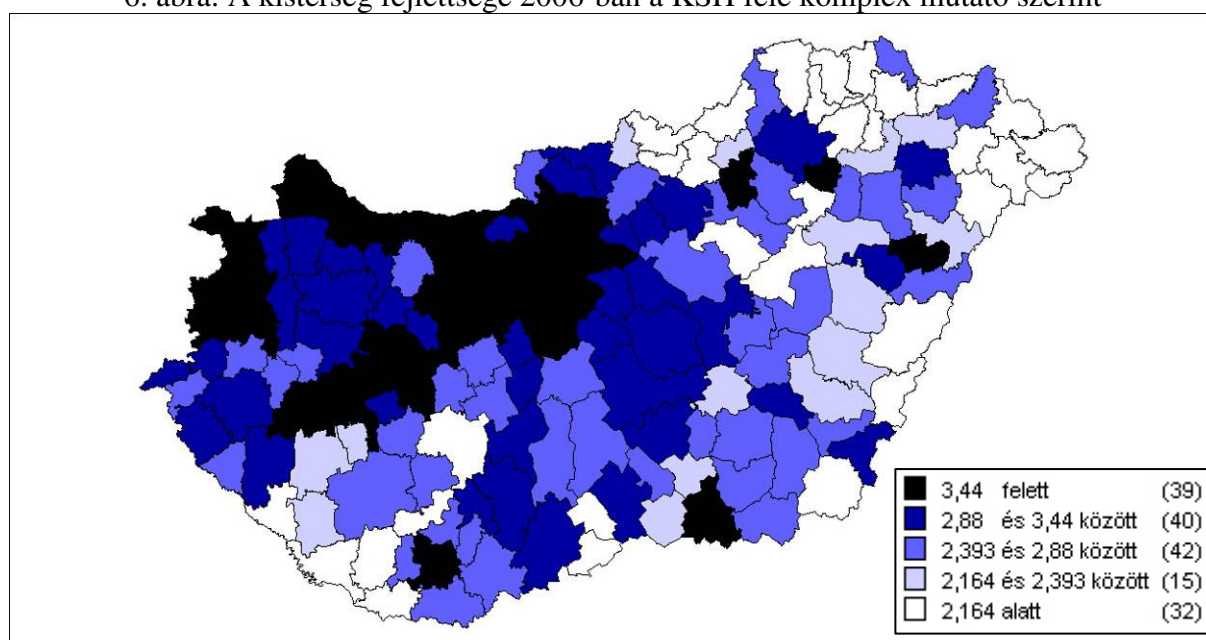
Összességében a hazai *gazdaság teljesítménye fokozatosan közelít az EU-25 átlagához* (egy főre jutó GDP tekintetében), de eközben *jelentős területi különbségek* jönnek létre az országban (Pitti, 2008). Az elmúlt évtizedben inkább nőttek a területi differenciák, mivel a Közép-magyarországi régióban, a Közép- és Nyugat-dunántúli régiókban a jövedelmek dinamikus növekedése figyelhető meg, míg a többi négy régióban minimális fejlődés, inkább a stagnálás a jellemző. (Lengyel – Rechnitzer, 2004) Így az ország felzárkózása mellett bizonyítható a régiók szintjén jelentkező divergencia is.

A jelenlegi hazai térszerkezetről többféle, egymástól eltérő logikájú módszert felhasználó empirikus vizsgálat alapján is megállapítható, hogy a relatíve fejletlen térségek leginkább az ország észak-keleti, keleti és déli részén találhatóak, míg a relatíve fejlettebbek az ország központi és észak-nyugati részén. Mindez egy *erőteljes térbeli koncentrációt* jelent. (Lukovics, 2006) Ezt az eredményt számos más felmérés is igazolta.

Elemzők vizsgálták, hogy Magyarországon az egy főre jutó GDP szempontjából mennyire állandó az egyes *megyék* pozíciója az országos sorrendben 1994 és 1999 között. Arra a következtetésre jutottak, hogy a jövedelmi viszonyok évről évre változnak, így a megyék fejlettségi sorrendje is folyamatosan változik. (Jelenka et al., 2002) Az egy főre jutó GDP szempontjából leginkább Budapest, illetve Pest, Komárom-Esztergom és Győr-Moson-Sopron megye tud felmutatni átlag feletti növekedést 1994 és 2003 között. A főváros súlyának emelkedését jól mutatja, hogy 1994-ben az egy főre jutó GDP országos átlagának 183%-os szintjéről 2003-ra 207%-ra növekedett. 2003-ra már jelentős differenciák figyelhetőek meg, mivel a kevésbé fejlődő megyék inkább Magyarország keleti részén és a Dél-Dunántúlon találhatóak. A jövedelmeket vizsgálva is hasonló eredményekre jutunk: a bruttó átlagkeresetek átlag feletti növekedését 1994 és 2003 között csak Budapesten és Pest megyében figyelhetjük meg. A vizsgált időszakban a munkanélküliség leginkább (vagyis országos átlag feletti mértékben) Budapesten, illetve Fejér, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom, Nógrád és Veszprém megyében csökkent. Az új térstruktúrában a területi differenciálódás irányába tart a rendszer, mivel egyre nagyobb egyenlőtlenségek figyelhetőek meg. (Túry, 2006)

Ezeket a differenciákat *kistérségi szinten* is lehet vizsgálni, akkor ezen a területi szinten a fejlettség a KSH által elkészített komplex mutatóval²⁵ is mérhető, amelynek eredménye a 6. ábrán látható. A térképen fehér színnel jelölt térségek (32 db) a komplex programmal fejlesztendő leghátrányosabb térségek a KSH szerint, amelyek népessége az ország népességének 10%-át fedti le. A világoskék és a fehér térségek együtt jelentik a leghátrányosabb térségeket (47 db), ezekben él az ország népességének 15%-a. A középkék színnel jelölt térségek a világoskék és fehér térségekkel kumulálva alkotják a hátrányos helyzetűek csoportját (89 db), itt él a népesség 31%-a. A sötétkék és feketével jelölt kistérségek relatíve a legfejlettebbek (79 db).²⁶

6. ábra: A kistérség fejlettsége 2006-ban a KSH féle komplex mutató szerint



Forrás: NFH²⁷ belső adatok alapján saját szerkesztés

A fejlettség mellett a *területi versenyképesség*²⁸ elemzése is képes kimutatni az egyenlőtlenségeket. A területi versenyképességgel foglalkozó empirikus vizsgálat

²⁵ A komplex mutató 2008-tól érvényes kiszámításához gazdasági, infrastrukturális, társadalmi, szociális és foglalkoztatási adatokat használnak fel, összesen 31 változót vesznek figyelembe. A 2008 előtti rendszerben az adatok köre szintén hasonló volt, de csak 19 változót használtak fel. Az aktuális adatok köre és vonatkozási éve a 67/2007. (VI.28.) OGY-határozat 3. sz. mellékletében található meg. (KSH, 2008b)

²⁶ A besorolás szempontjából fontos kiemelni, hogy a komplex mutatót akkor alkották meg, amikor a kistérségi besorolás szerint már 174 kistérség volt az országban. Ugyanakkor a dolgozatban a 2004-2006-os időszak támogatási, fejlettségi viszonyait elemzem, ezért az akkor érvényes 168-as kistérségi beosztással dolgozom végig a konzekvencia megteremtése érdekében. A térképen ábrázolt komplex mutató teljes mértékben megfelel a KSH által előírtaknak, az NFH számára visszamenőlegesen átszámolták 2006-ra vonatkozóan a 168 kistérségre is.

²⁷ Nemzeti Fejlesztési Hivatal

²⁸ A területi verseny lényege, hogy a különböző területi egységek egymással versenyben állnak annak érdekében, hogy biztosítsák az adott térségben élők jólétének növekedését azáltal, hogy támogatják a helyi gazdaság fejlesztését. (Lengyel, 2003) Ebben a versenyben értelmezhető a területi versenyképesség fogalma is.

eredményeképpen öt típusú kistérséget különböztettek meg a szerzők a hazai térszerkezetben. Az első kategóriát a relatíve erős versenyképességű urbánus térség jelenti, amelyből csak egy van: Budapest. A második kategória a közepes versenyképességű urbánus térség, ezek leginkább Budapest körül helyezkednek el, illetve ide sorolhatóak még a megyeszékhelyek (kivéve Salgótarján) és a nagyvárosok kistérségei. Emellett a közepes versenyképességű urbánus és rurális térségek általában a nyugati centrumokban és az autópályák mellett találhatóak. Továbbá még kijelenthető az eredmények alapján, hogy a közepes versenyképességű térségek inkább az ország északnyugati és középső részén helyezkednek el, míg a relatíve gyenge versenyképességű kistérségek az észak-keleti és keleti országhatár melletti zónában fordulnak elő jellemzően. (Lukovics – Kovács, 2008) Az így kapott eredményeket érdemes összevetni a más területi szintű egységek vizsgálatánál tapasztaltakkal: mindebből az a következtetés vonható le, hogy a fejlettebb térségek elhelyezkedése hasonlóan alakul, akár megyei vagy kistérségi szinten vizsgálódunk, de az egyes nagyobb egységeken belül általában heterogén struktúrákat találunk, így az alacsonyabb hierarchiájú térségi szinteken végzett vizsgálódások biztosítanak igazán alapot a fejlesztéspolitikai elemzésekhez.

3. táblázat: Régiótípusok a helyzeti és fejlettségi centrum-periféria viszonyrendszerben

		Fejlettségi	
		centrum	periféria
Helyzeti	centrum	központi mag	belső periféria
	periféria	dinamikus perem	külső periféria

Forrás: Nemes Nagy J. (1998): A tér a társadalomkutatásban. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 163. o.

A centrum-periféria viszonyrendszer felhasználásával további elemzések is készültek a kistérségek szintjén. Itt többségében 2006-2007-ből származó adatokat használtak fel, és helyzeti és fejlettségi szempontból is vizsgálták az egyes térségek elhelyezkedését (lásd a 3. táblázatot). Ennek az elemzésnek az újdonsága, hogy a korábbi régiós lehatárolás helyett kistérségek szintjén vizsgálja a *helyzeti és fejlettségi konstellációkat*²⁹. Az eredmények alapján mindkét szempontból centrum térségnek bizonyult az ország középső része, amely az autópályák mentén Győrig, illetve Keszthelyig terjed. Ide tartoznak még a Kecskeméti és Gyöngyösi kistérségek, illetve a Duna mentén a Budapesttől Paksig terjedő rész. A dinamikus peremtérségeket alkotják azok a nagyvárosi foltok, amelyek jelentős gazdasági erejükkel az ország határához közel helyezkednek el (Nyíregyháza, Debrecen, Békéscsaba, Pécs, Kőszeg, Szentgotthárd, Szombathely, Körmend kistérségei). Belső perifériaként tarthatóak számon

²⁹ A helyzeti fekvés mutatójával a települések egymástól mért átlagos elérési idejét kifejező mutatót választották az elemzők, míg a gazdasági fejlettség számszerűsítéséhez tíz változót (vállalkozások száma, adóbevételek, jövedelem, adózók száma, személygépkocsik száma, stb.) használtak fel.

azon térségek, amelyek jól megközelíthetőek, de fejlettségi szempontból nincsenek túl jó helyzetben: a Füzesabonyi, Hevesi, Enyingi, Abai, Tabi, Tamási, Lengyeltóti, Marcali kistérség. A minden szempontból hátrányos helyzetben lévő térségek közé tartoznak a kelet-szlovák, az ukrán és a román határ melletti (vagy sokszor csak ahhoz közeli) kistérségek. Ez utóbbi kategóriába tartozik még a Jánoshalmi, Bácsalmási és a Sellyei, Szigetvári és Barcsi kistérség is. (Lőcsei – Szalkai, 2008) Tehát megállapítható, hogy ezek a vizsgáldások is az eddig ismertettekhez hasonló eredményeket hoztak.

Összességében ezek az eredmények egyrészt alátámasztják a korábban bemutatott megyei szintű vizsgálatokat, másrészt tovább árnyalják a képet, és a homogénnek hitt megyéken belüli egyenlőtlenségekre is rámutatnak, illetve a KSH komplex mutatója alapján kialakuló térstruktúrához nagyon hasonlatos képet vázolnak elénk.

1.3 Kohéziós politika és konvergencia az Európai Unióban

A XX. század közepére nyilvánvalóvá vált a politikusok és a közvélemény számára is, hogy a gazdaságban jelentős regionális egyenlőtlenségek léteznek és ezek komoly társadalmi-politikai veszélyeket jelenthetnek. Az egyes térségeket eltérő mértékben érintő gazdasági növekedés még a legkevésbé fejlett országokban is *területi egyenlőtlenségeket okozott*. Mindezek alapján szükség van olyan eszközökre, amelyek képesek az egyenlőtlenségeket csökkenteni. Az EU ilyen irányú törekvéseit mutatja be a következő rész.

1.3.1 Az Európai Unió törekvései a felzárkóztatás területén

Az EU egyik legfontosabb prioritása, hogy minél nagyobb mértékű *gazdasági és szociális kohéziót* tudjon megvalósítani. A nemzetközi gazdasági fejlődés második világháború utáni időszakában tapasztalt nagy mértéke ellenére a jövedelmek, gazdasági lehetőségek és aktivitás egyenlőtlen eloszlása regionális, nemzeti és nemzetközi szinten még ma is egy központi elméleti és gyakorlati problémát jelent a döntéshozók számára. Az említett időszak gyors növekedése mellett is kétségtelenül megállapítható, hogy egyes országok vagy régiók nem tudtak olyan gyors ütemben növekedni, mint a többiek. Ez a megfigyelés komoly dilemma elé állította a politikai döntéshozókat és a gazdasági elemzőket, és számos további kutatás kiindulópontjául szolgált. (Bradley et al., 2005a) A következőkben bemutatom, hogy milyen szükségszerűség mentén alakult ki az Európai Unió kohéziós politikája, milyen eszközökkel rendelkezik, ezekhez mekkora költségvetés társul. Az alfejezetben ismertetem, hogy a 2000-2006-os tervezési periódusban mekkora források álltak rendelkezésre erre a célra. (Ebben a részben nem foglalkozom a kohéziós politika hatásaival, eredményeivel, mivel ez

egy különálló rész témája, célja.) A kohéziós politika jellegzetességeinek feltárása alapvető jelentőségű, mielőtt még a politika értékelésére sor kerülne.

Az EU kohéziós politikájának kialakulása

„A területfejlesztés feladata a területi adottságok, lehetőségek és a térelemek közti kölcsönkapcsolatok törvényszerűségeinek feltárása és hasznosítása révén a társadalmi alapfunkciók gyakorlásához szükséges kedvező feltételek megteremtése a társadalmi méltányosság és igazságosság elve érvényesítésével.” (Horváth, 2001a, 24) A területfejlesztés egyik hosszú távú célja az eltérő fejlettséggel rendelkező területi egységek közötti indokolatlan különbségek csökkentése. A regionális fejlesztési célok megvalósítása érdekében háromféle eszközzel rendelkezik a területfejlesztés:

- pénzügyi ösztönzők,
- központi szabályozás,
- infrastruktúra beruházások.

A területfejlesztés egyik legfontosabb tárgyiasult intézményét jelenti a *regionális politika*³⁰, amely „– a piaccgazdaságban – egyrészt a gazdasági folyamatok által kiváltott negatív jelenségek mérséklését, másrészt pedig az innovatív gazdasági tevékenységek elterjedése előtti akadályok felszámolását tekintheti céljának.” (Horváth, 2001a, 17) A regionális politika szükségességét megalapozhatják különböző társadalmi-politikai szempontok is, amelyek akár kényszerítő erővel is rendelkezhetnek. Egyrészt fontos lehet a társadalom számára az egyenlőség megteremtése, vagyis annak elérése, hogy egy adott ország vagy térség egyes területei közötti kohézió erősödjön, illetve a méltányosság megvalósítása, vagyis annak biztosítása, hogy a lakóhelyétől függetlenül minden állampolgár részesüljön a gazdasági növekedésből. „A regionális politika egyre inkább nem önmagában az elmaradottságot „jutalmazza”, nem egyféle „térbeli szociálpolitikaként” működik, hanem az elmaradottság felszámolását a régiók versenyképességének javítására irányuló fejlesztési programoktól várja, azaz gazdasági célokat ír elő, és csak az erőforrások, tényezők hatékony felhasználását támogatja.” (Lengyel, 2000, 984) A regionális politika létjogosultságát alátámasztja az is, hogy ma már az *európai modell részévé vált* a „szolidaritás” eszméje, amely számos nemzeti, ágazati és uniós szintű kohéziós program kiindulópontja.

³⁰ Az elemzés során felhasznált szakirodalomban a szerzők nem különböztetik meg a kohéziós politika és a regionális politika fogalmát, ezért a dolgozatban ezt a két kifejezést szinonimaként használok.

Az állami szintű regionális politikák megjelenése az 50-60-as évek gazdasági fejlődésének időszakához köthető, ekkor hoztak létre Nyugat-Európa országaiban regionális fejlesztési programokat annak érdekében, hogy a területi egyenlőtlenségeket mérsékeljék. Ezekre a programokra számos példát találunk *Olaszországban, Franciaországban, az Egyesült Királyságban és a Német Szövetségi Köztársaságban* is. (Horváth, 2001a)

A kohézió mint kifejezés először az 1980-as évek végén jelent meg, amikor az EU regionális támogatásainak reformja és kibővítése zajlott. Az országok fejlettségének összehasonlítása az 1950-es években még problémákat okozott, mivel nem álltak rendelkezésre a megfelelő adatok a különböző statisztikai rendszerekben, illetve az egyes országok különböző nemzeti valutákat használtak. Az 1960-as évekre sikerült olyan adatsorokat összeállítani, amelyek segítségével már egymáshoz lehetett mérni az egyes országok fejlettségét vásárlóerő-paritáson számolva. Az EU hat alapító tagállama homogénebb csoportot alkotott ebben az időszakban, mint 2007-ben az EU-27 tagállamok; amennyiben Luxemburgot nem vesszük figyelembe speciális helyzete miatt, akkor a legfejlettebbnek az NSZK számított, a legelmaradotabbnak Olaszország. (Ha az EU átlagát 100-nak vesszük, akkor Németország 122-n, Olaszország 87-en állt az egy főre jutó GDP szempontjából.) A további kilenc később csatlakozó ország közül egyértelműen öt fejlettebb (Dánia, Ausztria, Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság), illetve négy kevésbé fejlett (Görögország, Spanyolország, Írország, Portugália) volt. (Bradley, 2005b) (A konkrét fejlettségi értékeket a 4. táblázat tartalmazza.) Így tehát az unió bővüléseivel a kezdetben homogén csoport egyre heterogénebbé vált.

Az *Európai Szociális Alapot* 1960-ban hozták létre még a Római Szerződés következtében. Ennek legfőbb célja volt a foglalkoztatás segítése és a foglalkoztatottak térbeli és szakmai mobilitásának erősítése. 1972-ben határozták el a Közösség vezetői, hogy létrehozzák az *Európai Regionális Fejlesztési Alapot*, amely 1975-ben indult el, és amelynek fő célja a területi egyenlőtlenségek csökkentése lett (Horváth, 2001c). Továbbá létrehozták még az *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapot* is, amelynek az orientációs része szintén a területi különbségek mérséklését támogatta³¹ (Iglói, 2006). Az alapok *első reformja* 1988-ban következett be, amikor elhatározták, hogy az egyedi projektfinanszírozás helyett a programfinanszírozás alapján működtetik tovább. Emellett erősítették az alapok koordinációját, növelték a rendelkezésre álló forrásokat, és ezekkel leginkább a fejletlen régiók fejlesztéseit támogatták. (Horváth, 2001c)

³¹ Többek között ezek az alapok alkotják a Strukturális Alapokat.

4. táblázat: Az egy főre jutó GDP alakulása az egyes tagországokban (vásárlóerő-paritáson)
(EU országok átlaga = 100)

Ország	1960	1973	1986	1999
Belgium	98,6	104,5	104,2	112,5
Németország	122,1	114,5	116,8	109,1
Franciaország	105,3	110,5	109,8	103,7
Olaszország	87,3	94,0	102,5	101,2
Luxemburg	168,7	153,1	138,8	165,9
Hollandia	112,1	107,1	102,2	105,3
Dánia	119,9	114,4	117,9	114,6
Írország	60,8	58,9	63,7	111,0
Egyesült Királyság	123,9	104,4	101,9	98,4
Görögország	42,5	62,4	61,4	68,7
Portugália	43,2	61,1	54,0	74,1
Spanyolország	56,9	74,8	69,7	80,2
Ausztria	94,8	98,5	105,4	110,9
Finnország	87,8	94,3	100,6	101,8
Svédország	122,7	115,0	112,5	96,5

Forrás: Bradley, J. (2005b): *Promoting Cohesion in the Enlarged EU: Is there a Role for National Development Plans?* In: Bradley, J. et al. (ed.): *Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union*, New York, Springer, 174. o.

Az 1980-as években megvalósult bővítés során három déli, kevésbé fejlett ország (Görögország, Portugália és Spanyolország) csatlakozott kilenc másik tagállamhoz, amely kilenc ország közül csak Írország minősült fejletlennek. A kevésbé fejlett tagállamok közös igénye volt a maastrichti szerződéshez kötődően, hogy jöjjön létre egy olyan pénzügyi alap, amelyből nagyberuházásokat lehet finanszírozni, így elősegíthető az infrastruktúra fejlesztése és a gazdaság egészének fejlődése. Ezért hozták létre – az alapok *második reformjakor* (Horváth, 2001c) – a *Kohéziós Alapot* (amelynek forrásaira 1994 óta lehet pályázni) (Rácz, 2007), így akarták erősíteni a gazdasági és társadalmi kohéziót a Közösségen belül (Nagy, 2006). Ez az eszköz igen hatékonynak bizonyult, elősegítette a kedvezményezettek felzárkózását számos területen.

A kedvezményezettek szintjét tekintve a Kohéziós Alap inkább a tagországok támogatásával foglalkozik, nem úgy, mint a Strukturális Alapok, ahol a régiók kapják a forrásokat. A Kohéziós Alap támogatásait környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra beruházásokra lehet fordítani. (Sapir et al., 2003) A Strukturális Alapok leginkább komplex programrendszereket finanszíroznak, a Kohéziós Alap viszont egyes projekteket. A társfinanszírozás szempontjából is komoly különbség van a két eszköz között: a Strukturális Alapoknál a támogatásban részesülő régióknak, kedvezményezettnek 30-50%-kal hozzá kell járulnia a teljes beruházáshoz, a Kohéziós Alapnál ez minimum 30%-ot tesz ki. A 2007-2013-as tervezési időszakban ez az arány lecsökkent minimum 15%-ra mindkét alap esetében.

(MNB, 2006) Ezek a különbségek igen komoly szerepet játszanak, számos elemző szerint az alapok jellegzetességei erőteljesen befolyásolják hatásosságukat is.

A kohéziós politika nagyságrendje az integráció fejlődésével párhuzamosan alakult, a kohézió erősítése és a fejlettségbeli különbségek felszámolása érdekében elköltött összegek relatív értéken több mint *megduplázódtak* az 1980-as évek vége óta, ezáltal a fejlesztéspolitika az ezredfordulóra a második legjelentősebb politikává vált az EU-n belül (Rodriguez – Fratesi, 2002). Mostanra az Európai Unió *egyik legnagyobb kiadási tétele* a közös költségvetésen belül a kohéziós politika, kb. 36 %-os súllyal. 1989 előtt a kohéziós politika kevésbé volt strukturált és jóval kisebb összegek felett diszponált. Az igazi fellendülést ezen a területen a pénzügyi perspektívák intézménye hozta meg, vagyis a több éves tervezési időszakokra szóló útmutatók rendszere, amelynél a Delors I. csomag a 1989-1993, a Delors II. csomag az 1994-1999, az Agenda 2000 pedig a 2000-2006-os időszakot határozta meg. (Sapir et al., 2003) Jól érzékelhetően folyamatosan nőtt a tervezési időszak hossza egyik évtizedről a másikra.

A 2000-2006-os időszakra az *Agenda 2000*³² csomag 213 milliárd eurót irányzott elő a kohéziós politika megvalósítására az EU-15 országokban. Ebből kb. 195 milliárd euró (a teljes összeg 92%-a) a Strukturális Alapok kerete, míg 18 milliárd euró (a teljes összeg 8%-a) a Kohéziós Alap forrása. Ehhez még hozzáadható az újonnan csatlakozott országoknak szánt 22 milliárd euró, amellyel együtt 236 milliárd euró jutott a teljes Unión belül a kohéziós politikára, ami így a közösségi költségvetés 34%-át jelenti. (Sapir et al., 2003) A berlini csúcstalálkozón elfogadott közösségi költségvetés végül alacsonyabb összegeket (213 milliárd eurót) határozott meg az említett célokra, mint ahogyan azt az Agenda 2000 javasolta. (Horváth, 2004)

A kohéziós politika értékelése érdekében érdemes megvizsgálni annak helyét, szerepét az Európai Unió közös költségvetésében. Az utóbbi években megfigyelhető, hogy az Unió közös költségvetéséről folytatott viták egyre inkább az érdeklődés középpontjába kerülnek, ugyanakkor a költségvetés nagysága valójában meglehetősen alacsony: mindössze az EU bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) 1 %-át teszi ki. Ha figyelembe vesszük, hogy az integráció folyamatosan terjeszkedik horizontálisan és vertikálisan is (vagyis mélyül és bővül is) egyszerre, akkor mindez egyre nagyobb forrásokat igényel a növekvő feladatok és az egyre nagyobb fejlettségbeli különbségek megjelenése miatt. Problémát jelent, hogy a közös

³² 1997-ben jelent meg az Európai Bizottság Agenda 2000 című dokumentuma, amely hangsúlyozta a társadalmi és gazdasági kohézió fontosságát, és ennek érdekében növelni akarta a kohéziós politika forrásait. Emellett a regionális támogatási politika reformját is tárgyalta (Rechnitzer – Smahó, 2006).

költségvetés valójában a tagországok újraelosztási³³ céljait szolgálja, nem az unió előtt álló közös politikák megvalósítását. Mindemellett jellemzően a transzfer igények és a minél kedvezőbb egyenleg megvalósítása a cél, vagyis a tagországok számára a közös költségvetésről szóló megegyezésnél az elfogadhatónak minősülő nettó pozíciók elérése az alapvető szempont. A közös költségvetés legfontosabb funkciói közé tartozik kiadási oldalon a közös és a közösségi politikák támogatása. Ezek közül is a kohézió elősegítése és a kevésbé fejlett tagállamok felzárkózásának erősítése komoly jelentőséggel bír (a tervezési periódusok költségvetéseinek szerkezetét lásd az 5. táblázatban). A költségvetés bevételi oldalának központi problémája a valódi saját források hiánya illetve elégtelen nagyságrendje. Az EU költségvetése alapvetően a GDP függvénye, de mozgásterét jelentős mértékben befolyásolják a nemzeti költségvetések. Ezek oka egyrészt a nemzeti költségvetési politikához történő ragaszkodás, másrészt az „önálló” adópolitika és adóbevételek megőrzése. (Kengyel, 2008a) A konkrét adatok kapcsán egyértelműen kijelenthető, hogy a regionális politika a közösségi költségvetés szerkezeté alapján is egyre fontosabb területté vált.

5. táblázat: A költségvetési időszakok kiadási szerkezetének alakulása 1988 és 2013 között (százalékban)

	1988-1992	1993-1999	2000-2006	2007-2013
1. Agrárpolitika	58	48	46	42
2. Strukturális műveletek (regionális politika)	22	33	33	36
3. Belső politikák	4	6	6	10
4. Külső akciók	5	7	9	6
5. Adminisztráció	9	5	5	6
Pénzügyi tartalékok	2	1	1	-

Forrás: Kengyel Á. (2008a): Az európai integrációs folyamat és a közös költségvetés dilemmái. – Európai Tükör, 13. évf, 7-8. sz. sz., 35. o.

A 2000-2006-os tervezési időszakban az EU költségvetésének nagyságrendje a teljes uniós GNI 1,24 %-a maradt, ami a GNP 1,27 %-ának felel meg. Ugyanez igaz a 2007-2013-as tervezési periódusra is. Így a költségvetés relatív nagyságrendje az adott országok bruttó nemzeti jövedelméhez viszonyítva nem nőtt, de abszolút értékben mindenképpen a rendelkezésre álló keret növekedése figyelhető meg. (Kengyel, 2008a) A költségvetés szerkezetének elemzése alapján jól látható az agrárpolitika domináns szerepe a kiadási oldalon. Ugyanakkor megállapítható, hogy a regionális politika *egyre nagyobb forrásokhoz* jut mind relatív, mind abszolút értékben nézve.

³³ Redistribúciós jellegéből fakadóan a gazdagabb régióktól a szegényebb régiók felé, illetve a fogyasztóktól és adófizetőktől a mezőgazdasági termelők felé irányulnak a források. (Kengyel, 2008)

A kohéziós politika minden programozási időszakban bizonyos célterületek³⁴ fejlesztését vállalja fel. A 2000-2006-os időszakban a korábbi hat célterület helyett *hármat* állapítottak meg annak érdekében, hogy még jobban koncentrálják a forrásokat (Zsúgyel, 2006). Ezek a következők (Horváth, 2001c; Sarudi, 2003):

- *Első célterület:* Azon térségek fejlesztéseit támogatja, amelyeknél az egy főre jutó GDP az EU átlag 75%-a alatt van. Emellett még Finnország és Svédország alacsony népsűrűségű térségei is ide tartoznak. Az 1994-1999-es időszakban még elmaradottnak számító, de azóta ebből a kategóriából kieső térségek is kapnak még támogatást 2006-ig folyamatosan csökkenő mértékben átmeneti jelleggel.
- *Második célterület:* Ebben a kategóriában a szerkezetváltás és a gazdasági és szociális átalakulás támogatása a cél. Leginkább a jövedelemtermelési és foglalkoztatási problémákkal küzdő területek segítése a fontos. Konkrétan ide sorolhatóak az iparilag hanyatló területek, a magas agrárfoglalkoztatottságú térségek, a leginkább halászattal foglalkozó térségek, illetve városi térségek.
- *Harmadik célterület:* Ezen térségek fejlődésénél komoly problémákat okoz a nem megfelelő emberi erőforrás. Éppen ezért oktatási, szakképzési és foglalkoztatási fejlesztések és modernizációk támogathatóak.

A bemutatott tendenciák alapján a kohéziós politika alakulását négy tényező befolyásolta jelentős mértékben az elmúlt évtizedekben (Bradley, 2005b):

- A folyamatos bővítések miatti magas fokú és *növekvő heterogenitás* megjelenése a Közösségen belül Írország 1973-as, Görögország 1981-es, valamint Portugália és Spanyolország 1986-os csatlakozása miatt.
- A jelentkező *külső és belső kihívások* (egységes belső piac, gazdasági és monetáris unió, stb.), amelyek sokkal nagyobb problémákat, feladatokat okoztak azoknak a régióknak és tagországoknak, amelyek nem voltak olyan fejlettek.
- Bár minden tagországnak volt saját regionális politikája is, a *legnagyobb forrásokkal* az EU szintű (azaz közösségi) regionális politika rendelkezett, amelynek célja volt a kevésbé fejlett tagállamok és régiók felzárkóztatása. Ennek a tevékenységnek a forrásai folyamatosan növekedtek a tervezési periódusok során (1989-1993, 1994-1999 és 2000-2006).

³⁴ Gyakran ezeket a célterületeket hívják célkitűzéseknek is.

- Végül az új közgazdasági elméletek megjelenése, fejlődése is jelentős hatást gyakorolt a kohéziós politikára: leginkább az új kereskedelmi és növekedési elméletek, amelyeket Helpman, Krugman, Barro, Sala-i-Martin dolgozott ki az 1980-as évek közepén és az új gazdaságföldrajz, amely Fujita, Krugman és Venables munkásságnak hatására fejlődött ki az 1990-es években.

Miután ismertetem, milyen szükségszerűség alapján alakult ki a kohéziós politika, hogyan befolyásolták fejlődését az EU bővítései, milyen eszközök segítségével támogatta a tagországokat és a régiókat, felvázolom a kohéziós politika célrendszerét.

A kohéziós politika célrendszere

Az Európai Közösség Alapító Szerződésében már szerepel az a célkitűzés, miszerint a közösségi politika a nagymértékű területi különbségeket mérsékelni szeretné. (Horváth, 2001a) Ezek a célok megfogalmazódtak az EU alapszerződésének nevezett Maastrichti szerződésben is 1992-ben. Az említett dokumentum 2. cikkelye kimondja: „A gazdasági és társadalmi fejlődés, illetve a magas szintű foglalkoztatottság elősegítése érdekében ... különösen erősíteni szükséges ... a gazdasági és társadalmi kohéziót” (EC, 2002, 40). Továbbá a 158. cikkely egy sokkal tárgyiasultabb célrendszert ismertet: „Annak érdekében, hogy elősegítsük a mindenhol megvalósuló kiegyensúlyozott fejlődést, a Közösségnek olyan intézkedéseket kell kifejlesztenie és eszközölnie, amelyek a gazdasági és társadalmi kohézió erősítéséhez járulnak hozzá. Különösképpen a Közösségnek célul kell kitűznie maga elé az egyes régiók fejlődési szintjében tapasztalható egyenlőtlenségek csökkentését, és a kevésbé fejlett régiók, szigetek, vidéki térségek elmaradottságának mérséklését.” (EC, 2002, 103) Mindezeket kiegészíti a Lisszaboni Szerződés, amelyben már kifejezetten a területi kohézióra is utalnak (EC, 2008).

Az egyik legfőbb alapelv az EK megalakítása, illetve az Egységes Európai Okmány és a Maastrichti szerződés aláírása óta, hogy a különböző EU régiók fejlettségi színvonalában megmutatkozó egyenlőtlenségeket csökkenteni szükséges. Tehát az integrációval szemben támasztott egyik legfontosabb követelmény, hogy hathatósan *növelje a gazdasági és társadalmi kohéziót*. (Ezcurra et al., 2007) A 2000-2006-os programozási időszak kohéziós programjainak értékelését vállalja fel az Európai Bizottság 2006-ban (magyar nyelven 2007-ben) megjelent „Negyedik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról. Gyarapodó régiók, növekvő Európa” című dokumentuma. Ennek előszavában is megjelenik az az uniós cél, miszerint a kohéziós politikának a lehető legjobban elő kell segítenie a *konvergencia*

megszilárdítását. (EC, 2007) Az EU működésének reformját előkészítő úgynevezett Sapir jelentés³⁵ (Sapir et al., 2003) is kiemeli, hogy az Unió legfontosabb céljai közé tartozik a fenntartható gazdasági növekedés biztosítása és a társadalmi kohézió megvalósítása, illetve az újonnan csatlakozó államokban az életszínvonal gyors növelése. Az EU-ban szükség van a növekedésre, amely biztosíthatja az európai modell fenntarthatóságát és megfelelő forrásokat kínálhat a kohézió megvalósítására. Az EU szempontjából azért is van fontos szerepe a kohéziós politikának, mert a területi egyenlőtlenségek kiegyenlítésével képes lehet megelőzni a tömeges és kezelhetetlen munkaerőmozgásokat a periférián elhelyezkedő országokból a fejlettebb országok irányába. (Horváth, 2001b) Ez utóbbi hatás az EU fejlettebb államai részéről megmutatkozó munkaerőpiac-nyitási „félelem” esetén egészen fontossá is válhat.

A regionális politika célját általában *reaktív módon* próbálja elérni, tehát az újabb különbségek kialakulásának megakadályozása helyett inkább a meglévő egyenlőtlenségeket próbálja tompítani. Különböző prioritások mentén épülhet fel, de mindig az adott régió erőforrásait próbálja mozgósítani, más régiókból igyekszik beruházásokat vonzani és a termelés és a jövedelmek szintjét szeretné növelni. A regionális politika általános céljai, mint például az egyenlőtlenségek mérséklése, a kiegyensúlyozott növekedés megvalósítása és a szolidaritás nehezen mérhetőek, de a konkrét célkitűzések (munkahelyteremtés, infrastruktúra létrehozása, stb.) könnyebben számszerűsíthetőek. (Bocsor et al., 2000) A kohéziós politika eddigi eredményeinek értékelése nagyon fontos, ezzel is foglalkozik a következő alfejezet.

1.3.2 Eddigi eredmények az Európai Unióban a konvergencia és a kohéziós politika területén

Konvergencia vagy divergencia

A konvergencia jelentése ezen a szakterületen (és ebben a dolgozatban) a jövedelmi különbségek csökkenése és annak tendenciája (Molle, 2007). A konvergenciát két irányból is vizsgálhatjuk: egyrészt a *béta konvergencia* azt jelenti, hogy a fejletlen régiók gyorsabban növekednek a fejletteknél, másrészt a *szigma konvergencia* a jövedelmek szórásának csökkenését jelenti egy adott időszakban (Lengyel – Rechnitzer, 2004). Más szerzők további nézőpontok alapján szintén két típusú konvergenciáról beszélnek: egyrészt az *abszolút konvergenciáról*, amely esetén egy adott térség ugyanahhoz a hosszú távú, egy főre jutó GDP értékhez tart. Másrészt a *feltételes konvergenciáról*, amely szerint minden gazdaság a saját

³⁵ Az André Sapir (2003) nevével fémjelzett tanulmány, amely az Európai Bizottság felkérésére készült, az EU USA-tól való lemaradásának vizsgálata és a megfelelő megoldások felvázolása érdekében szintén számos szempontból foglalkozott a regionális politikával.

hosszú távú szintjéhez konvergál, amelyet befolyásol a technológiai színvonal, a demográfiai adottságok, stb. (MNB, 2006)³⁶ Továbbá a konvergenciát számos területen vizsgálhatjuk: jövedelmek, foglalkoztatottság, termelékenység, stb.; illetve különböző elemzési szinteken tanulmányozhatjuk: egyének, régiók, makrorégiók³⁷, országok.

A kutatók vizsgálatai közül Bradley és szerzőtársai (2005a) elsőként Barro és Sala-i-Martin konvergenciára vonatkozó eredményeit emelik ki: hét európai ország 73 régiójának vizsgálata alapján azt állapították meg, hogy éves szinten 2 %-os konvergencia tapasztalható a vizsgált sokaságon belül az egy főre jutó GDP és a munkatermelékenység szempontjából. Hasonló következtetésre jutott Bradley és szerzőtársai szerint Mankiw, Romer és Weil is. Ben-David is a konvergencia létezését bizonyítja, hozzátéve, hogy az erős kereskedelmi kapcsolatban álló országok között jelentősebb a konvergencia mértéke. A másik véleményt képviselő kutatók közül érdemes kiemelni Armstrongot, aki szerint a korábbi eredményeket fenntartásokkal kell kezelni, mivel Barro és Sala-i-Martin említett kutatása kihagyja az EU déli országait és azok régióit az elemzésből. Armstrong kutatásai szerint 1 %-os konvergencia tapasztalható 83 régió és 12 ország vizsgálata után az EU-ban 1960-1990 között. További kutatók, úgy mint Baccheta, Abraham, Molle és Boeckhout szerint nagyon alacsony konvergencia jelenik meg csupán az Európai Unióban. Jellemzően a 70-es évek két olajválsága után a konvergencia megállt, és egyes esetekben inkább divergencia mutatható ki, ahogy ezt bizonyította Pagano, Suarez-Villa, Dunford, Petrakos és Rodriguez – Pose is. (Bradley et al., 2005a) Az elemzések alapján biztosan állítható, hogy ha jelen is van a konvergencia az EU-ban, mértéke akkor sem lehet 1-2%-nál nagyobb.

A Sapir-jelentés értékelő, elemző első részében a kohézió kapcsán kiemelik a szerzők, hogy konvergencia tapasztalható a tagállamok és a makrorégiók szintjén is, ugyanakkor kisebb területegységek vizsgálatakor a bizonyítékok nem eléggé meggyőzőek. Tehát a konvergencia szempontjából igen különböző kép tárul fel az EU-15 tagországok vizsgálatakor, illetve a 211 régió elemzésekor. Egyrészt 1980 és 2000 között az egy főre jutó GDP konvergenciája figyelhető meg a tagállamok esetében. Ez azzal magyarázható, hogy az alacsonyabb egy főre jutó jövedelmű országok átlagosan gyorsabban növekedtek, mint a magasabb egy főre jutó jövedelemmel rendelkezők. Másrészt viszont az egyes országokon belül a GDP (és a munkanélküliség) mértéke inkább divergált a régiók szintjén, így növekedtek az egyenlőtlenségek. Az egyes országokon belüli egyenlőtlenségek nagyjából a

³⁶ Legtöbbször, amikor külön jelző nélkül jelenik meg a konvergencia a dolgozatban, akkor az *abszolút és béta* konvergenciáról van szó.

³⁷ Makrorégióknak hat térség minősíthető egyenként: Görögország, Spanyolország, Írország, Portugália, a hat keletnémet tartomány együtt és a Mezzogiorno tartomány Olaszországban.

teljes EU regionális egyenlőtlenségeinek feléért voltak felelősek az 1980-as évek elején, de ez az arány kétharmadra nőtt az 1990-es évek közepére; míg az országok közötti egyenlőtlenségek kezdetben az EU-n belüli egyenlőtlenségek feléért, majd később az egyharmadáért voltak felelősek. Amennyiben megvizsgáljuk a hat makrorégiót, akkor egyértelműen megállapítható, hogy átlagos GDP szintjük konvergált az EU átlagához. Ez igaz a szigma konvergencia és a béta konvergencia szempontjából is. Ugyanakkor, ha egyenként megnézzük az egyes makrorégiók teljesítményét, akkor igen változatos kép rajzolódik ki előttünk. Az olasz Mezzogiorno tartomány esetén nincs jele a felzárkózásnak, míg Spanyolország, Portugália és Görögország alig növekedett gyorsabban, mint az EU átlaga. Az igazi felzárkózást Írország és a keletnémet tartományok produkálták. Írország³⁸ esetében megállapítható, hogy korábban a legszegényebb tagállamok közé tartozó ország a 2000-es évek közepére a négy legfejlettebb EU ország egyike lett (legalábbis az egy főre jutó GDP szempontjából). (Sapir et al., 2003) Éppen ezért érdemes Írország felzárkózási folyamatát részletesen is megvizsgálni (lásd az 1.3.3 alfejezetet).

1995-ben készült vizsgálatok alapján a szigma konvergencia, tehát a jövedelmek magas szóródása miatt az 1970-1990-es években a kiegyenlítődési folyamat lényegesen lelassult. Az Európai Unió régióiról kijelenthető, hogy a konvergencia mértéke igen alacsony, az egyes régiók *jövedelme csak nagyon hosszú távon fog kiegyenlítődni*. (Lengyel – Rechnitzer, 2004) Mindez megerősíti a korábbi eredményeket, feltevéseket.

A szakirodalomban még számos helyen foglalkoznak a konvergencia jelenségének feltárásával, kimutatásával. Például az egyik vizsgálat szerint 1960 és 2003 között országos és régiós szinten is megfigyelhető a konvergencia, a *kohéziós országok esetében gazdasági felzárkózás* mutatható ki. A konvergencia az országok szintjén erőteljesebben megjelenik, az adott országokon belüli különbségek még tovább nőttek. (Cappelen et al., 2003; Glen, 2000) Más vizsgálatok (Ederveen et al., 2003) 1980 és 1996 közötti adatokat elemezve arra az eredményre jutottak, hogy az országokon belül is megfigyelhető a különbségek csökkenése. A becsült konvergencia 2%-os, vagyis a tényleges és a hosszú távú jövedelmek közti különbség évente 2%-kal³⁹ csökken. (MNB, 2006)

Elemzők tanulmányozták az EU egyes régiói szintjén a termelékenység területén megmutatkozó konvergenciát is. Ehhez összegyűjtötték a régiók adatait az 1977 és 1999 közötti időszakra vonatkozóan. Az eredmények azt mutatják, hogy a regionális

³⁸ A vázolt sorrendet és előrelépést a jelenlegi gazdasági válság jelentős mértékben átrendezte.

³⁹ Itt a feltételes konvergenciáról van szó, amely szerint nem minden ország ugyanahhoz a jövedelemszinthez konvergál. Más esetekben sokszor az abszolút konvergenciára utalok, vagyis az EU-átlaghoz tartó felzárkózásról van szó. (MNB, 2006)

termelékenység tekintetében összességében az *egyenlőtlenségek csökkenése* állapítható meg a tanulmányozott időszakban. Ugyanakkor ez a mérséklődés nem folyamatosan következett be, leginkább a 70-es évek végén volt jellemző tendencia. Továbbá megállapították azt is, hogy megfigyelhető egyfajta polarizáció is a regionális termelékenység alakulásánál az Európai Unióban. (Ezcurra et al., 2007) Ezek az eredmények természetesen hasonlóságot mutatnak a jövedelmek (azaz az egy főre jutó GDP) alakulásával.

Az európai régiókat különböző *fejlesztési csoportokba* lehet besorolni az egy foglalkoztatottra és egy főre jutó GDP adatok körében kimutatható tendenciák vizsgálata alapján. Ezek a csoportok saját fejlődési dinamikával és potenciállal rendelkeznek. Bradley és szerzőtársai (2005a) vizsgálatai alapján egyes szerzők (Canova, Gallor, Durlauf, Quah) négy, mások szerint (Petraikos és Rodriguez-Pose) öt, míg megint mások szerint (Heidenreich) nyolc klaszterbe sorolhatóak az egyes térségek. Ez a csoportosítás számos párhuzamra adhat okot az egyenlőtlenségeknél tárgyalt centrum-periféria viszonyrendszerrel, mivel a leggyorsabban fejlődő régiók által alkotott klaszter tekinthető a centrumtérségnek, míg a legkisebb növekedési adatokkal rendelkező térségek alkotta klaszter minősíthető egyértelműen perifériának gazdasági szempontból. A többi régió átmenetet képez a két kategória között.

Az Európai Unióban érdemes megvizsgálni a konvergenciát az egyének szintjén is. Az egyes *állampolgárok közötti jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentek* az elmúlt 30 esztendőben. Ezt a csökkenést kétféle módon is számszerűsíthetjük: egyrészt össze lehet hasonlítani a legfelső 5 % jövedelmét a legalsó 20 % jövedelmével, illetve használhatjuk a Gini koefficiens⁴⁰ is. Mind a kettő alapján megállapítható, hogy a jövedelmi egyenlőtlenségek összességében alacsony ütemben mérséklődtek, 1980-ban (és 1995-ben) érték el minimum értéküket, majd ismét kicsit növekedtek (6. táblázat).⁴¹

6. táblázat: Jövedelmi egyenlőtlenségek alakulása az Európai Unióban

	1970	1980	1990	1995	2000
legfelső 5 % / alsó 20 % jövedelme	2,01	1,73	1,77	1,73	1,86
Gini koefficiens	0,32	0,299	0,301	0,303	0,309

Forrás: Sapir, A. et al (2003): *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission.* www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf (2008. 11. 11.) 64. o.

⁴⁰ A Gini koefficiens egyenlőtlenségek mérésére használható. 0 az értéke, amennyiben a vizsgált ismerv eloszlása teljesen egyenletes, 1 értéket vesz fel, ha a vizsgált mutató „egy kézben” összpontosul. Részletesen lásd: Nemes Nagy, 2005, 116. o.

⁴¹ Az ilyen típusú vizsgálatok eredményei kapcsán érdemes kitérni a feketegazdaság szerepére is, amelyet a hivatalos statisztikák nehezen számszerűsítenek. Éppen ezért ezeket az adatokat is csak ennek tudatában érdemes elemezni.

Összességében egyértelmű, hogy a területi *egyenlőtlenségek* az EU országai között és az országokon belül a különböző területi szinteken megfigyelhető sikeres felzárkózások ellenére is *fennmaradtak* az elmúlt évtizedekben (Csaba, 2006; Dezséri, 2007). Számos esetben, miközben egy ország az EU átlaghoz éppen felzárkózott a gazdasági fejlettség tekintetében, addig egyes régiói elmaradtak a nemzeti és EU átlagtól (Petraikos et al., 2005b). Ezeket leginkább az adott térség jellemzői befolyásolják, ezek közül is leginkább a gazdasági és szerkezeti sajátosságok, a földrajzi helyzet és ezek mellett a regionális, nemzeti és uniós politikák, beavatkozások. (Bradley et al., 2005a) Továbbá különböző vizsgálatok eredményei alapján kijelenthető, a déli országok felzárkózása leginkább a fővárosi térségeik és a turisztikai területeik fejlődésének köszönhető, ezzel párhuzamosan viszont pont ezen tendenciák miatt az adott országokon belüli egyenlőtlenségek növekedtek. (Petraikos et al., 2005b)

Mindezen elméleti és empirikus elemzések alapján véleményem szerint is megállapítható, hogy a *konvergencia és a divergencia egyaránt felfedezhető* az Európai Unióban különböző intenzitással és más-más területi szinteken. Általában a konvergencia megfigyelhető az EU tagállamai között (különböző rátákkal), a divergencia inkább egyes országokon belül jellemző. Ez jellemzően a nemzeti nagyvárosi központok miatt kialakuló duális térszerkezetnek és az eltérő növekedési szinteknek köszönhető. Éppen ezért nagyon fontos a sikerhez és a sikertelenséghez vezető beavatkozások megértése annak érdekében, hogy az EU-25 országaira vonatkozó kohéziós és fejlesztéspolitikai kérdésekre megfelelő válaszokat lehessen keresni. (Bradley et al., 2005a) Amennyiben tehát bizonyítható, hogy a konvergencia nyilvánvaló az Európai Unió egyes területi szintjein, akkor fontos lenne megvizsgálni azt is, hogy vajon ez mennyiben köszönhető a kohéziós politikának. Ezzel a kérdéssel a dolgozat is foglalkozik a későbbiekben.

Az EU kohéziós politikájának hatásossága

A konvergencia megvalósulása – akár régiós, akár tagállami szinten – pozitív eredmény, de önmagában nem megfelelő bizonyíték a kohéziós politika hatásosságára és a hatékonyságára. A dilemmát az jelenti, hogy vajon ehhez a felzárkózáshoz mennyiben tudtak hozzájárulni az EU Strukturális és Kohéziós Alapjai. (MNB, 2006) Ennek vizsgálatát a következőkben számos elemző tanulmány alapján mutatom be. Ez a terület a szakirodalomban nagyon közkedvelt, számos elméleti fejtegetés és empirikus tanulmány született már ebben a témában. A regionális politikával foglalkozó nemzetközi szimpóziumok

egyik aktuális témája, hogy vajon az EU törekvései mennyiben jártak sikerrel vagy kudarccal ezen a téren.

Az Európai Bizottság hivatalos álláspontja: A negyedik kohéziós jelentés

A negyedik kohéziós jelentésben makrogazdasági modellek segítségével próbálják számszerűsíteni a kohéziós politika konkrét hozzájárulását a gazdasági növekedéshez, vagyis kimutatni annak nettó hatását. A jelentés szerint a makromodellek azért alkalmazhatóak erre a feladatra, mivel képesek a hatások hosszú távú becslését is elvégezni. A *HERMIN modell*⁴² segítségével megállapították, hogy a legtöbb tagállamban a GDP kb. 5-10%-kal magasabb a beavatkozások miatt, mint amekkora azok nélkül lenne. Ez a 2000-2006-os időszakban még leginkább a keresleti oldal befolyásolásának köszönhető. Az egyes támogatások persze tagállamonként más-más hatást fejtenek ki (lásd a 7. táblázat), mivel nagyban befolyásolja hasznosulásukat az adott ország gazdasági struktúrája, az ágazati szerkezet, a fogékonyság a technológiai fejlesztésekre és a termelékenység növelésének megvalósítására valamint a kereskedelmi nyitottság. (EC, 2007) A 2000-2006-os időszakban összesen 0,5-1,4%-kal lett nagyobb a GDP a kohéziós országokban átlagosan, mint amekkora a támogatások nélkül lett volna (MNB, 2006). Az *EcoMod modell*⁴³ vizsgálatai szerint a 15 (új és régi) kohéziós országban történő beavatkozások mind pozitív hatással járnak majd, egyes országokban (Szlovákia, Litvánia, Lettország, Bulgária) akár 15%-kal is magasabb lehet majd a GDP, mint amekkora a beavatkozások nélkül lett volna. Ezt persze számos tényező befolyásolja, egyrészt az egyéb politikák végrehajtása (makrogazdasági folyamatok, stb.), illetve a tőkeállomány növekedésének mértéke. Továbbá hatással van még a támogatások hasznosulására az egyes országok eltérő gazdasági szerkezete is. A foglalkoztatottság területén az EcoMod szerint a kohéziós politikának köszönhetően 2015-ig nettó 2 millió új munkahely jön létre, 2020-ra pedig 2,5 millió (Mindezt természetesen jelentősen befolyásolhatja a jelenlegi pénzügyi válság.). A harmadik modell, a *QUEST*⁴⁴ a létrejövő új munkahelyek számát jóval kevesebbre

⁴² Ez a makrogazdasági modell egy összefüggésrendszerben képes kezelni a rövid távú (kereslet oldali) és a hosszú távú (kínálat oldali) hatásokat. Kifejezetten a kohéziós politikai beavatkozások kimutatására fejlesztették ki, ezért azokat részletesen képes elemezni. Alapvetően a neoklasszikus keynesi elgondolásokra épít. (EC, 2007)

⁴³ Ez egy multiszektoralis számszerűsített általános egyensúlyi modell, amely magában foglalja a gazdasági szerkezetet, az ágazatok egymásra hatását, a gazdasági szereplők viselkedését. A rövid távú hatások kimutatására kevésbé, a hosszabb távon megjelenő változások kimutatására inkább alkalmas. Jól használható olyan szituációkban, amikor szerkezetváltás megy végbe, illetve ha dinamikus kínálat oldali növekedés tapasztalható. (EC, 2007)

⁴⁴ Ezt az ökonometriai modellt az Európai Bizottság fejlesztette ki. Keynesi és neoklasszikus alapokra épít, komoly szerepet kap benne az előrevetítés. A modell földrajzi szempontból sokkal nagyobb területet képes elemezni, így az Unió összes gazdaságára kiterjed, ezért képes a kohéziós politika egész EU-ra gyakorolt hatását kimutatni és a kiszorító hatást feltárni. Arra a feltételezésre épít, amely szerint az állami beruházások olyan produktívak a gazdaság számára, mint a magánberuházások, ami nem mindig igaz. (EC, 2007)

becsüli. Ez a modell a többihez képest az újonnan csatlakozott tagállamokra vonatkozó tényadatokhoz közelebb álló eredményeket produkált. A GDP növekedésére vonatkozó becslései szerint az elmarad a HERMIN modellben jóslattól, ugyanakkor még így is pozitív hatással van a kohéziós országok gazdasági növekedésére, és hozzájárul a konvergencia megvalósulásához az Európai Unióban. Mindezek alapján a három modell következtetései szerint kijelenthető, hogy a kohéziós politika nemcsak a vizsgált időszakban, de azon túl is képes lehet fellendíteni a GDP növekedését. (EC, 2007) Ugyanakkor a modellek eredményeinek figyelembevételkor azt is szükséges kiemelni, hogy ezek a növekedési adatok leginkább a támogatások ideális hasznosulása esetén érvényesek, a konkrétan megjelenő hatások általában kisebb mértékűek.⁴⁵

7. táblázat: A 2000-2006-os kohéziós politika hatása a nemzeti (regionális) GDP-re 2006-ban

	GDP növekmény*
Cseh Köztársaság	1,6
Észtország	1,8
Írország	0,9
Görögország	2,8
Spanyolország	1,0
Ciprus	0,1
Lettország	1,6
Litvánia	1,2
Magyarország	0,6
Málta	0,4
Lengyelország	0,5
Portugália	2,0
Szlovákia	0,7
Szlovénia	0,3
Kelet-Németország	0,9
Mezzogiorno	1,1

* a referencia értékhez képest %-ban

Forrás: EC (2007): *Gyarapodó régiók, növekvő Európa. Negyedik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról. Belgium, Európai Bizottság, 96. o.*

Mindezek alapján belátható, hogy az Európai Bizottság alapvetően *indokoltnak* tartja a kohéziós politikát, annak eszközrendszerét hatásosnak véli, így a felzárkózási folyamatokat, vagyis a konvergenciát saját politikájának eredményeként ismeri el. A bemutatott elemzések, bizonyítékok természetesen akár öngazolásként is szolgálhatnak.

⁴⁵ A modellekkel kapcsolatban problémaként merül fel, hogy nem a valóságot tükröző feltételrendszerben dolgoznak, mivel azt feltételezik, hogy hatékony és eredményes a pénzgazdálkodás, illetve optimális a beruházás-kiválasztás. (EC, 2007)

Elemzői (Európai Bizottságtól független) vélemények a kohéziós politika sikerességéről

Az Európai Unióban 1988 óta tapasztalható tekintélyes forrástranszfer az elmaradottabb tagállamok és régiók részére. Az ezek hatásáról szóló elemzések egy részének tanulmányozása alapján megállapítható, hogy a Strukturális Alapoknak *pozitív szignifikáns hatása* van a régiók növekedésére, és így hozzájárulnak a jövedelemben és a termelékenységben megmutatkozó különbségek csökkentéséhez; továbbá az 1988-as reform még eredményesebbé tette a regionális politikát (Bachtler, 2008; Cappelen et al., 2003). Mindez jórészt annak köszönhető, hogy az alacsonyabb egy főre jutó jövedelemmel, magasabb munkanélküliségi rátával, jelentősebb mezőgazdasági szektorral, periférikus helyzettel rendelkező és strukturális problémákkal küszködő régiók nagyobb támogatásokat kaptak az elmúlt években – összhangban az Európai Bizottság célkitűzéseivel. (Bouvet, 2003) Tehát sikerült a támogatásokat a megfelelő térségekbe összpontosítani, koncentrálni.

Egyes kutatók megvizsgálták, hogy a kohéziós politika eszközeivel az elmaradott régiók termelékenységének növelése hogyan lehetséges. Úgy vélték, hogy fontos feladat a *termelési környezet, az emberi erőforrás, az infrastruktúra fejlesztése és az innováció elősegítése*, mivel ezek azok a régióspecifikus tényezők, amelyek komoly hatást gyakorolhatnak a termelékenység növekedésére. Mindezek megerősítik a relevanciáját az EU első és harmadik célkitűzéseinek.⁴⁶ Ugyanakkor empirikus kutatások alapján azt is megállapították, hogy az adott régiók gazdasági szerkezete (ipar, szolgáltatások aránya, stb.) nem befolyásolja igazán a termelékenység alakulását és ezen keresztül az egy főre jutó jövedelem változását. Éppen ezért a második célkitűzést nem tartják igazán fontosnak. Továbbá kimutatták azt is, hogy nem jelent jó megoldást az egységes intézkedések, beavatkozások alkalmazása minden elmaradott régióban, sokkal inkább szükséges egyedi jellegzetességek alapján kialakított fejlesztési politikák megvalósítása. (Ezcurra et al., 2007) Ez utóbbit támogatja a Kohéziós Alap.

Összességében megállapítható, hogy a fejlesztési pénzek *szerény pozitív hatást* gyakoroltak a gazdasági növekedésre azáltal, hogy növelték a teljes tényező termelékenységet és a foglalkoztatottsági rátát a célterületeken. Az ERFA a beruházásokat leginkább az alacsony jövedelmű térségekben fokozta. (Bouvet, 2003)

Érdekes, hogy a regionális támogatások gazdasági hatásai sokkal inkább kimutathatóak azokban a térségekben, amelyek fejlettebbek. Mindez azt jelenti, hogy a fejlesztéspolitika eredményességét komolyan befolyásolja a támogatásokat *fogadó régió*

⁴⁶ A célkitűzések (célterületek) részletes ismertetése az 1.3.1 alfejezetben olvasható.

abszorpciós képessége, vagyis a támogatások sokszor azokban a térségekben a legkevésbé hatásosak, ahol leginkább szükség lenne rájuk. Ez megkérdőjelezi a kohéziós országok számára makromodellekkel készített (optimista) becslések érvényességét. A legfejletlenebb régiókban a növekedést leginkább a kedvezőtlen (mezőgazdasági dominanciájú) gazdasági szerkezet és a K+F kapacitások hiánya gátolja. Így ahhoz, hogy a források a legeredményesebben hasznosuljanak, olyan kiegészítő politikákat kell megvalósítani, amelyek a helyi környezet befogadóképességét, forrásabszorpciós képességét növelik, mint például a struktúra átalakítása és a K+F-re való alkalmasság erősítése. (Cappelen et al., 2003) Így a gazdaságpolitika támogató szerepe a kohéziós országok esetén is releváns.

Az ebben a részben bemutatott eredményeket alátámasztják a szimulációk is, amelyeket általános egyensúlyi modellekkel végeztek. Ezek paramétereit korábbi empirikus tanulmányok alapján kalibrálták, részben persze feltevésekre építettek. Minden modell esetén elmondható, hogy azt feltételezik, hogy a fejlesztési pénzek tőkeállomány-növelő beruházásokat valósítanak meg, amelyek produktívak és hatékonyak. Ezért leginkább a potenciális hatások kimutatására alkalmasak, vagyis szemléltetik, hogyan változna a gazdaság helyzete, ha a projektek allokációja, koordinációja és implementációja optimális lenne. A HERMIN modell alapján a forrásfelhasználás utólagos eredményeivel számolva például Görögország és Írország kapcsán a kohéziós politika eszközei 1-1,5%-kal növelték a GDP szintjét az 1994-1999-es tervezési periódusban és 0,5-1%-kal hosszútávon. A QUEST II modellel hasonló eredmények jöttek ki a kohéziós országok kapcsán, mint a HERMIN-nel, de a hatások kicsit gyengébbnek bizonyultak a felértékelődő valuta, a külső egyensúly romlása és a magánberuházások kiszorítása miatt.

A modellszimulációk alapján levonható következtetés összességében az, hogy az EU szemszögéből nézve a kohéziós politika szignifikánsan és pozitívan hatott az egyes térségek növekedésére, és így elősegítette a konvergencia megvalósulását. (MNB, 2006) Ugyanakkor ezen hatások felvázolása még nem jelenti a kohéziós politika eredményességének teljes körű kimutatását, mivel számos olyan területen is pozitív folyamatokat indított el, amelyek nem számszerűsíthetőek.

A kohéziós politika felzárkóztatástól független hasznossága

A kohéziós politika keretein belül kezdetben az EU az elmaradott országoknak csoportosított át forrásokat annak érdekében, hogy segítse felzárkózásukat a fejlettebbekhez. Ennek egyik oka az is, hogy a fejlettebb országok jóval többet profitálnak az egységes piacból, illetve a munkaerő, tőke, áruk és szolgáltatások szabad mozgásából. Az újonnan csatlakozó

államoknak nyújtott támogatások új vásárlókat és új piacokat is teremtenek a fejlettebb országok vállalatainak. A *új demokráciák megszilárdítása*, a jólét növelése ráadásul képes lehet megfékezni az EU-n belüli (túlzott) migrációt is. Mindezek a tényezők indokolják a kohéziós politika létjogosultságát. (Economist, 2007)

Érdemes azt is megvizsgálni, hogy vajon az Európai Unió által kezdeményezett nemzeti fejlesztési tervezés, programozás milyen szerepet játszott az egyes tagországokban. Mindenképpen kijelenthető, hogy ezek az előírások egy sokkal szigorúbb, precízebb és nyíltabb monitoringot és értékelést kívántak meg, és a felzárkózó országokban mindez a *közpolitikai értékelések kultúrájának szintjét* is emelte. Korábban nem volt jellemző, hogy hasonló értékeléseket végezzenek fejlesztési programok után, ezáltal nem volt lehetséges a programok eredményességének nemzetközi összehasonlítása sem. Másik fontos szempont, hogy a kohéziós politika eredményes felhasználásában érdekelt országok olyan értékelési módszertant és eszközöket fejlesztettek ki, és azok empirikus kutatási eredményeit hasznosították, amelyeket leginkább az új növekedési elmélet és az új gazdaságföldrajz befolyásolt. (Bradley et al., 2005) A kohéziós politika rákényszerítette a tagállamokat a hosszú távú tervezésre (Palócz, 2005), amelynek során még együtt kellett működniük az Európai Bizottsággal. Emellett megmaradt a fejlesztések helyi tervezésének, monitoringjának és értékelésének tevékenysége a régiók szintjén. A Strukturális Alapok előzetes, köztes és utólagos értékelésének szükségessége hozzájárult számos közgazdasági elemzés megszületéséhez. Az értékelés nagyon fontos szerepet játszik a programozási folyamatban, mivel azt hivatott kideríteni, hogy vajon a fejlesztési programok elérték-e a kitűzött céljaikat, emellett megpróbálja felderíteni a beavatkozások és az eredmények közötti ok-okozati viszonyrendszert. (Bradley, 2005b) Ezek a hatások, eredmények nehezen számszerűsíthetőek, de mégis jelentősek a tagországok számára.

A kohéziós politika jóvoltából számos további területen előrelépés következett be az Európai Unióban (Trón, 2008):

- a növekedés szempontjából stabilitást eredményezett a többéves tervezés bevezetése;
- olyan költségvetési források állnak rendelkezésre a kohéziós politika jóvoltából, amelyeket az adott tagország költségvetése nem biztos, hogy nehezebb (recessziós) időkben is biztosítani tudna;
- a fizikai infrastruktúra és az emberi erőforrás fejlesztése – vagyis a kohéziós politika célterületei – az a két tényező, amely leginkább elősegítheti a növekedést;
- számos tapasztalat összegyűlt az elmúlt évtizedek során, amely támogathatja az egymás példájából történő tanulást a fejlesztéspolitika területén;

- az EU által megkövetelt adminisztrációs előírások betartása sok országban javította a közpolitika minőségét, csökkentette a korrupciót, a végrehajtási rendszer fejlődött;
- egyéb más uniós politikák megvalósításában is tevékenyen közreműködik a kohéziós politika.

Így megállapítható, hogy számos minőségi változást okozott a kohéziós politika a több évre szóló tervezési rendszer, a partnerség, a monitoring és az értékelés területén egy tanulási folyamaton keresztül, valamint elősegítette az addicionális források „becsatornázását” a gazdasági fejlesztésekbe (Bachtler, 2008). Ezek a tényezők jelentős mértékben tovább erősítik az európai integrációt.

Elemzői (Európai Bizottságtól független) vélemények a kohéziós politika felzárkóztatásban játszott sikertelenségéről

A kohéziós politika egyes kutatók véleménye szerint az elmúlt ötven évben *sikertelenül* próbálta meg átrendezni a gazdasági aktivitás és jólét területi elhelyezkedését (Bougas, 2001; Hurst et al., 2000; Puga, 2002). Mindez annak fényében történt így, hogy folyamatosan nőttek a rendelkezésre álló források, például míg a 2000-2006-os tervezési időszakban 195 milliárd eurót fordítottak a Strukturális Alapokra és 18 milliárd eurót a Kohéziós Alapra (1999-es áron számolva), addig ezen összegeknek csak a fele szolgált hasonló célt 1988-ban. A sikertelenség oka két irányból közelíthető meg: egyrészt elképzelhető, hogy a kohéziós politikára szánt eszközök nem voltak elégségesek a piaci erők befolyásolására, eltérítésére; másrészt lehetséges, hogy a forrásokat nem a legmegfelelőbb módon (hatékonyság, hatásosság, eredményesség) használták fel az Európai Unióban, vagyis olyan projekteket támogattak, amelyek nem járultak hozzá bizonyíthatóan az egyenlőtlenségek csökkentéséhez. Valószínűleg mindkét megközelítés helyes, mivel az integráció önmagában nagyobb erővel hatott a fejletlen régiókra, mint a fejlesztési támogatások; illetve számos olyan esetet lehet bemutatni, amelynél kiderült, hogy az első célkitűzéshez tartozó régiókban nem megfelelően történt a források felhasználása (például Görögországban). Ehhez kapcsolódik a közlekedési infrastruktúra bővítésének példája is, amely alapvetően hasznos fejlesztés (Gyórfy, 2008), ugyanakkor a periférikus régiók helyzetét legtöbbször negatív irányba befolyásolja, mindezek miatt kérdéses, hogy ezeknek a projekteknak a nemzeti vagy EU szintű regionális politikában van-e a helyük, mivel ténylegesen nem csökkentik az egyenlőtlenségeket. (Martin, 1999; Petrakos et al., 2005b)

Tehát a helyes cél (felzárkóztatás) érdekében nem biztos, hogy minden esetben a megfelelő eszközöket használták fel, és hogy ezek nagyságrendje elegendő volt.

Az EU fejlesztési politikájának hatásosságát az első célkitűzés alá eső térségek támogatása kapcsán is elemezni lehet, mivel ez a terület kapja a legjelentősebb támogatást (a Strukturális Alapok kétharmada, az EU fejlesztési forrásainak 61%-a ide áramlik). Több szempontból is bizonyítható, hogy az Uniónak nem sikerült az említett célokat megvalósítania. Egyrészt a korábban az első célkitűzés alá eső régiók nem tudtak olyan fejlődést felmutatni, amely miatt kiléphetek volna a támogatottak köréből. Másrészt bizonyítható a konvergencia hiánya az európai uniós régiók szintjén a Strukturális Alapok reformja óta. Bár nemzeti szinten csökkentek a különbségek, köszönhetően az ír és portugál növekedésnek a 90-es években, a regionális szintre leginkább a stabilitás és a konvergencia hiánya a jellemző. Számos tényező állhat mindezek hátterében, többek között a regionális fejlesztési stratégiák kiegyensúlyozatlansága. Az első célkitűzés alá eső régiók fejlesztési stratégiái rendkívüli módon kiegyensúlyozatlanok. Ezekben a térségekben átlagosan a támogatások felét infrastruktúra fejlesztésre és környezetvédelemre, egynegyedét üzleti szolgáltatások fejlesztésre költötték. Ugyanakkor kimutatható, hogy ezen fejlesztési irányoknak elhanyagolható hatásuk van a regionális növekedésre akár az egész Uniót nézzük, akár csak az első célkitűzés alá eső régiókat. A mezőgazdasági tevékenységek támogatása sokkal inkább minősíthető jövedelem-támogatásnak, mint fenntartható fejlesztésnek: rövidtávon megemeli a gazdasági növekedés rátáját, de hatása hamar lecsökken. Az egyedüli olyan terület, ahol középtávon is pozitív eredmények mutathatóak fel, az az *emberi tőke* és az *oktatás fejlesztése*, ugyanakkor erre jelenleg az EU-ban a fejlesztési összegek egynyolcadát költik csak. Mindezek alapján megállapítható, hogy kiegyensúlyozott és régióspecifikus fejlesztéspolitikára van szükség, amennyiben a fenntarthatóság fontosabb szempont a jövedelem-támogatásoknál. (Rodriguez – Fratesi, 2002) Talán az egyik legfontosabb fejlesztési prioritásnak tehát az emberi erőforrás tekinthető.

Problémákat okoz a források allokációja is, mivel egyes országokban az elosztás során más tényezők is fontos szerepet játszottak. Egyes esetekben bizonyítható, hogy politikusok által saját népszerűsítésük érdekében erőltetett beruházások történtek, és ez megkérdőjelezi a források hatékony elosztásának elvét. (Bouvet, 2003) A legnagyobb támogatásokat megszerző régiók nem mindig a legfejletlenebbek és a leginkább rászorulóak voltak.

Az EU kohéziós politikája más szempontból is kifogásolható. Egyrészt a modern regionális divergenciával foglalkozó elméletek nem állítják azt, hogy a centrum-periféria struktúrák nem lennének hatékonyak, és ezért nincs olyan érv, ami igazán amellet szólna,

hogy az agglomerációs koncentrációt fejlesztéspolitikai beavatkozásokkal szükséges mérsékelni. Sőt, a méretgazdaságossági előnyök kihasználása érdekében erősebb területi koncentrációra van szükség. Másrészt számos olyan kohéziós politikai program van, amelyek *még nagyobb területi koncentrációhoz vezetnek*, és így több egyenlőtlenséget okoznak; ez leginkább a másodlagos korrekciókkal és a *rejtett trade-off*-okkal magyarázható, amelyek megjelennek az infrastrukturális és az oktatási politikáknál is. (Südekum, 2005)

Számos további tanulmányban (például Ederveen et al., 2003) bizonyítják be azt, hogy a Strukturális Alapok támogatásai semmilyen hatást sem gyakorolnak a gazdasági növekedésre. Ezt vizsgálták többek között Spanyolországban is (Arevalo), ahol kimutatták, hogy a támogatásoknak semmilyen pozitív hatása nem volt a regionális növekedési rátákra. Egy tanulmányban (Boldrin – Canova, 2001) 185 NUTS II. régió 1980 és 1996 közötti adatainak elemzése után arra a következtetésre jutottak a szerzők, hogy a támogatások nem bővítik a kevésbé fejlett régiók kapacitását, csupán *jövedelem-redistribúciónak* minősíthetőek. Mindezt azzal magyarázzák, hogy minimális egy főre jutó jövedelemkonvergenciát tudtak kimutatni a vizsgált időszakban az európai régiók között. Sőt bizonyítják, hogy a támogatások statisztikailag szignifikánsan negatív hatást gyakoroltak az adott régió növekedési rátájára és felzárkózására. További vizsgálatok (Stoianov) szintén azt támasztották alá, hogy nincs igazán bizonyíték arra, hogy a fejlesztési forrásoknak komoly növekedés- és felzárkózásösztönző hatásai lennének (MNB, 2006). Mindezek az elemzések komoly kritikát jelentenek az Európai Bizottság számára.

Az EU támogatások hatására bizonyos átláthatóságot, transzparenciát kellett biztosítani az egyes országokban az adminisztráció területén. Azon térségekben, ahol az elszámoltathatóság és a transzparencia alacsony szinten van jelen (például Mezzogiorno tartomány), az EU kohéziós politikája által előidézett ilyen típusú előrelépések jelentősnek mondhatóak. Azonban egyes kutatók szerint ebben ki is merült a fejlesztési alapok jótékony hatása. Továbbá a kohéziós politika jelen állapotában a szubszidiaritás elvének még minimális mértékben sem felel meg, mivel többnyire Brüsszelből irányítják a nemzeti (helyi) kormányok helyett. Problémákat okoz az is, hogy a támogatások egyrészt járadékvadász viselkedéshez vezethetnek a kevésbé fejlett régiókban, másrészt nem hatékony erőforrás allokációt eredményezhetnek. Mindezek alapján nagyon szélsőséges megoldást javasolnak: a Strukturális Alapokat a 2007-2013-as tervezési időszak után, a Kohéziós Alapot pedig 2006 után érdemes lenne megszüntetni. (Boldrin, 2006) Ezek a javaslatok radikális lépéseket jelentenének az Európai Unió és az „európai gondolat” szempontjából. Valószínűleg

megvalósításukra nem kerül sor az elkövetkező évtizedben, de a kohéziós politika reformjának szükségességét ezek az elemzések és eredmények is megerősítik.

Ökonometriai vizsgálatok eredményei leginkább az utóbbi véleményeket támasztják alá, mivel ezek alkalmazásával kevésbé pozitív eredményeket kapunk a fejlesztési források hatásairól, mint a modellszimulációknál. Itt nem jelenik meg alapfeltevésként a beruházások produktivitása, a kiszorító hatás hiánya és az addicionalitás teljesülése sem. Ugyanakkor ezen elemzéseknél problémát jelent, hogy sokszor nincs elegendő jó minőségű adat, amely megfelelő részletettséggel rendelkezésre állna. A meglévő adatsorok általában nem elég hosszú időszakot ölelnek fel. Mindenesetre ökonometriai elemzések alapján megállapítható, hogy a fejlesztési alapok hatása elhanyagolható volt, sőt, egyes vizsgálatok szerint negatív hatást gyakoroltak a konvergenciára. (MNB, 2006)

Fentiek alapján megállapítható, hogy számos tanulmányban negatív kritika jelenik meg, mivel a kohéziós politika *korlátozott hatásait* tudja csak kimutatni a regionális különbségek és a hosszú távú növekedés vonatkozásában. Mindez részben a fejlesztési források felhasználásának (beruházási döntések, menedzsment és megvalósítás), továbbá a külső tényezők befolyásoló hatásának (államigazgatási környezet, nyitottság a kereskedelem és beruházások szempontjából) köszönhető. (Bachtler, 2008) Ugyanakkor a konvergencia támogatásának sikertelensége mellett még számos egyéb indokot is felhozhatnak az elemzők a kohéziós politikával szemben.

Általános kritikák a kohéziós politikával szemben

A kohéziós politika egyik komoly problémája, hogy hatalmas összegeket áramoltat az EU-n belül. A fejlett tagállamok befizetik hozzájárulásukat a közös költségvetésbe, amelyből később visszakapják a pénz egy részét a kohéziós politikára, fejletlen régióik (Kelet-Németország, Dél-Olaszország) felzárkóztatása érdekében. Éppen ezért Hollandia, Svédország és Nagy-Britannia, amelyek szintén kaptak/kapnak minimális felzárkóztatási forrásokat Brüsszeltől, azt javasolták, hogy a fejlett országok maguk finanszírozzák nemzeti felzárkóztatási programjaikat, és ezek forrásait ne utalják át az EU-nak, ahonnan később azt visszakapják. Ezt a javaslatot a közös költségvetésről folyó tárgyalások során elvetették, sőt megjelentek a célkitűzések között olyanok (versenyképesség és foglalkoztatottság, illetve határon átnyúló együttműködések), amelyek keretein belül több mint 50 milliárd euró jut az Unió gazdag országainak. A Bizottság természetesen konkrét indokokkal védi álláspontját: a kohéziós politika támogatásaiból létrejövő beruházások képesek mindenhol megjeleníteni, láthatóvá tenni az EU létezését, a fejlettebb országok polgárainak is látniuk kell a kohéziós

politika eredményeit, hogy ne gondolják azt, hogy mindez csak jövedelem újraelosztást szolgál. Az EU regionális politikáért felelős biztosa szerint sokszor egyedül a kohéziós politika képes bizonyítani az Unió létezését még a fővárosoktól távoli térségekben is. (Economist, 2007) Ezáltal közelebb hozza az uniós állampolgárokhoz az EU-t, és olyan szituációt teremt, amelyben az egyes állampolgárok és szervezetek közvetlen kapcsolatba kerülnek az uniós intézményekkel (Hall et al., 2001).

Ide tartozik még az uniós alapelvek közül az *addicionalitás* vizsgálata is. Az EU-s támogatási programok esetén a társfinanszírozás érvényesülése önmagában nem elég az Európai Unió számára, ezen túl azt is előírják, hogy a megvalósuló EU-s programok mellett milyen beruházásokat kell még végrehajtania a fogadó országnak. Vagyis a cél az, hogy az uniós támogatások végső soron ne az államháztartási deficitet finanszírozzák, hanem olyan projektek, fejlesztések megvalósulását segítsék elő, amelyek egyébként nem valósulhattak volna meg. Így a hétéves programozási időszak alatt a megfelelő kiadásokat reálértéken szükséges tartani. Az addicionalitás vizsgálatával a szakirodalomban (Ederveen et al., 2003) is foglalkoznak, mégpedig azért, mert a fogalom jogi és közgazdaságtani értelmezése között különbségek vannak, amit egyes országok kihasznál(hat)nak. Ez viszont a beruházások szerkezetének szuboptimális jellegét erősítheti. (MNB, 2006) Így hatékonytalanná teheti a hazai beruházási szerkezetet.

Számos egyéb negatív hatást is okoz(hat) a kohéziós politika az egyes országok és régiók szintjén (Bachtler, 2008; Trón, 2008; Váradi, 2006; Váradi, 2007):

- a stabilitás miatt kialakult egyfajta rugalmatlanság (és túlzott komplexitás), ami nem segíti a versenyképesség erősítését;
- a fejlesztések elosztását végző intézményrendszer (bürokrácia) kiépítése, fenntartása már önmagában is komoly forrásokat emészt fel, és így terheket jelent minden egyes tagállam számára;
- sokszor megkérdőjelezhető az eredményeket értékelő jelentések objektivitása, mivel nagyon komoly nyomás nehezedik a döntéshozók részéről az értékelőkre a megfelelő sikerek felmutatása érdekében.

Elemzési problémák

Nagyon nehéz kimutatni egyértelmű összefüggéseket a kohéziós politika eszköztársere és az egyes térségek felzárkózása között. Kérdéses, hogy vajon a kohéziós politika nélkül mennyiben lenne nagyobb divergencia az EU-n belül. Számos elemzés, tanulmány foglalkozott ezzel a kérdéssel az elmúlt évtizedben, egyes esetekben az

eszközrendszer hatásosságának kimutatását – a Sapir-jelentés szerint – meggátolta a nem megfelelő statisztikai eszköztár alkalmazása és a rendelkezésre álló adatsor hiányosságai. Általánosságban megállapítható, hogy az elemzésekhez nem áll rendelkezésre elegendő releváns adat, hogy el lehessen különíteni egymástól a kohéziós politika és az egyéb más regionális jellemzők (például kezdeti jövedelem, emberi erőforrás, helyi gazdasági szerkezet, a helyi adminisztráció színvonala, a régió periférikus elhelyezkedése, és egyéb más befolyásoló tényezők) hatását egymástól. Éppen ezért egyszerűen nem lehet megállapítani a *nettó hatásokat*, vagyis hogy mi történt volna ezekkel a régiókkal az EU kohéziós és egyéb politikái nélkül. (Sapir et al., 2003) Ugyanakkor a beavatkozások értékelésének legfontosabb feladata a nettó hatás⁴⁷ kimutatása kellene, hogy legyen.

A reális elemzések megszületését akadályozhatja az is, hogy „a regionális különbségek mérséklése összetett hatásmechanizmusokon keresztül lehetséges, amiknek az eredménye *csak hosszú távon* mutatható ki.” (Lengyel – Rechnitzer, 2004, 240) Éppen ezért a 2000-2006-os tervezési időszak kohéziós politikájának eredményességét nehezen lehet még mérni, leginkább a 2000 előtti beavatkozások hatásértékelése adhat valós képet az elemzők számára.⁴⁸

8. táblázat: 2000-2006 közötti támogatások hatása a GDP növekedésére
(százalékos eltérés a támogatások nélküli helyzethez képest)

	<i>előzetes becslés</i>	<i>tényleges hatás</i>	<i>eltérés*</i>
Görögország	6,2	2,8	121%
Portugália	6	2	200%
Spanyolország	2,4	1	140%
Írország	1,8	0,9	100%

* A tényleges hatás százalékában kifejezve

Forrás: Kengyel Á. (2008b): Kohézió és finanszírozás. Az Európai Unió regionális politikája és költségvetése. Budapest, Akadémiai Kiadó, 141-142. o. alapján saját szerkesztés

Például a kohézió és a konvergencia közötti összefüggéseket elemző tanulmányok esetén is meg lehet fogalmazni kritikákat azok módszertanára, eszközrendszerére vonatkozóan. A korábban bemutatott Boldrin – Canova szerzőpáros 2001-es vizsgálatának végkövetkeztetése vitatható, mivel számos egyéb *befolyásoló tényezőt* nem vettek figyelembe az elemzés készítői, amelyek miatt az eredményből nem következhet közvetlenül a kohéziós politika hatástalansága. Ahhoz, hogy ezt teljes körűen meg lehessen ítélni, szükség lenne valamennyi növekedést fokozó és gátló tényező figyelembe vételére (számszerűsítésére).

⁴⁷ Lásd bővebben a 2.3.6 alfejezetben.

⁴⁸ Mindez viszont nem igaz az allokáció vizsgálatára (lásd 3. fejezet), mivel ott nem a hatásokat kell felmérni, hanem csak a források eloszlásának törvényszerűségeit.

Továbbá ez az elemzés nem foglalkozik a kohéziós politikának az 1988-ban végrehajtott reform következtében megváltozó hatékonyságával sem. (Cappelen et al., 2003)

Különböző értékelési módszerek használata akár eltérő eredményekre is vezethet. Számos eszközzel lehetséges a fejlesztési alapok hatásainak kimutatása. Ezek közül az egyik az esettanulmány módszer, amely egy adott projekt, fejlesztés kapcsán tárja fel a jellemzőket, de éppen ezért nem alkalmas általános következtetések levonására. A másik eszköz a modellszimulációk, amelyek az alapok potenciális hatásait becsülik. Az ökonometriai tanulmányok jelentik a harmadik lehetőséget, ezek leginkább a tényleges hatások kimutatására alkalmasak. (MNB, 2006) Így automatikusan adódik az a következtetés, hogy a modellszimulációk és az ökonometriai elemzések végeredményei között jelentős különbségek⁴⁹ vannak, amelyek interpretációja komoly *felelősséget* ró az elemzőkre.

9. táblázat: 2000-2006 közötti támogatások hatása a foglalkoztatottságra (százalékos eltérés a támogatások nélküli helyzethez képest)

	<i>előzetes becslés</i>	<i>tényleges hatás</i>	<i>eltérés*</i>
Görögország	3,9	2	95%
Portugália	2,9	1,4	107%
Spanyolország	1,6	0,7	129%
Írország	0,5	0,7	29%

* A tényleges hatás százalékában kifejezve

Forrás: Kengyel Á. (2008b): Kohézió és finanszírozás. Az Európai Unió regionális politikája és költségvetése. Budapest, Akadémiai Kiadó, 141-142. o. alapján saját szerkesztés

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy akár még a modellszimulációkkal készült értékelések is igen *különböző eredményekre* vezethetnek attól függően, hogy előzetes becslésként készülnek el a programozási időszak előtt, vagy az utólagos kifizetések adatait használják fel az elemzők a számításoknál az időszak végén. A HERMIN modellel a kohéziós országokra elkészített elemzés a támogatásoknak a GDP növekedésére gyakorolt hatását számszerűsíti a támogatás nélküli helyzethez viszonyítva (Bradley, 2000). 2007-ben megvizsgálták ugyanezeket a hatásokat, szintén a HERMIN modellel, de már számos konkrét adattal egészítették ki a modellt: például alapul vették a ténylegesen megtörtént kifizetések nagyságrendjét is. Így a támogatások nagyobb időtávon oszlanak szét, mivel bizonyos források lekötésére csak 2007-2008-ban kerülhetett sor. Továbbá itt már csak az uniós támogatások hatásait vették figyelembe, mivel azt feltételezték, hogy a hazai forrásokat úgy is

⁴⁹ Valószínűleg az addicionalitás jelentheti az egyik magyarázatot a modellszimulációk és az ökonometriai modellek eredményei közötti eltérésre, mivel amennyiben az uniós transzferek kizorítanak nemzeti regionális fejlesztési beruházásokat, akkor emiatt a beruházások szerkezete a szuboptimális irányba változhat, ami miatt kisebb lesz a növekedés. (MNB, 2006)

ezekre a célokra költötték volna el. A két adatsor összehasonlítása kapcsán megállapítható, hogy jóval mérsékeltbb GDP növekedési hatás észlelhető (lásd a 8. táblázat). Hasonló tendenciákat lehet felfedezni a foglalkoztatottság elemzésénél is (lásd a 9. táblázat). (Kengyel, 2008b) Mindezek jól szemléltetik a modellszimulációkról leírtakat: ezek az előzetes számítások inkább csak a potenciális növekedéseket számszerűsítik, a tényleges hatás a kevésbé optimális környezeti tényezők miatt jóval alacsonyabb lesz.

A különböző elemzésekkel kapcsolatban érdemes további kritikákat is megfogalmazni, amelyek közül az egyik legfontosabb, hogy a legtöbb vizsgálat az egyes régiókat elszigetelt egységekként kezeli, és nem veszi figyelembe a közöttük létrejövő interakciókat (Anselin, Larch, Mankiw, Quah, Fingleton, Niebuhr). 1977 és 1993 között 110 régiót vizsgálva kimutatták (Rodriguez – Pose), hogy a konvergenciát nagyban befolyásolja a *területi autokorreláció* jelensége, tehát az egymás mellett elhelyezkedő régiók növekedési szintje korrelál egymással. Továbbá azt is megállapították, hogy egy adott régió egy főre jutó GDP-jének átlagos növekedési rátáját pozitív szempontból befolyásolja a szomszédos régiók átlagos növekedési rátája. Elmaradott régiók által határolt elmaradott régió nehezebben tud magasabb fejlődési pályára állni, mint az, amelyiket fejlett régiók vesznek körül. (Bradley et al., 2005a)

A kohéziós politika (és annak hatásossága) *nem értékelhető önmagában*, mivel egy adott gazdasági, társadalmi környezetben valósul meg, amelyben számos tényező hatással van eredményességére, ilyenek például az árstabilitással, a szilárd költségvetéssel jellemezhető gazdasági környezet, a tőkefelhalmozás, a termelékenység és a foglalkoztatottság mértéke. Emellett fontos tényező még a nemzeti, regionális és helyi közigazgatás (adminisztráció) színvonala, eredményessége és hatékonysága. Szerepet játszik még a globalizáció, amely minden szempontból hatást gyakorol az előzőekre és a kohéziós politikára is. (EC, 2007) Tehát a fejlesztési források csak bizonyos feltételek teljesülése esetén fejtik ki kedvező hatásukat, vagyis a nyitott külkereskedelemmel, alacsony korrupcióval és jó minőségű intézményekkel (bürokráciával, adminisztrációval) rendelkező országok esetén segítik elő a konvergenciát (Ederveen et al., 2003). Ennek konkrét bizonyítására a kohéziós országok fejlődési pályáinak bemutatásánál kerül sor.

A kohéziós politika értékelőinek álláspontjai

Az Európai Unió kohéziós politikájának eddig bemutatott értékeléseinek szintetizálása után véleményem szerint három jelentős csoportot lehet megkülönböztetni a kutatók, elemzők között. Az első az optimisták csoportja, akik, élen az Európai Bizottsággal, alapvetően

pozitívan állnak hozzá a kohéziós politika eddigi eredményeihez, ezeket követendőnek tartják, apróbb módosítások, cél és eszközrendszer kiegészítések után további működését, fenntartását javasolják. Mindezt olyan elemzésekkel támasztják alá, amelyek bizonyítják, hogy a legtöbb támogatást kapott régiókban általában növekedés tapasztalható, amely felzárkózásukhoz vezethet. A második csoportba azok a kutatók tartoznak, akik pozitívan nyilatkoznak a kohéziós politikáról, de igen komoly változtatási javaslataik vannak, más célokat és eszközöket javasolnak. A harmadik csoport pesszimista értékeléseket készített a kohéziós politika eddigi eredményeiről. Akár még azt is kijelentik – és elemzésekkel igazolják –, hogy a kohéziós politika forrástranszferei összességében az adott támogatásban részesült régiók növekedését visszafogták, hosszútávú fejlődési lehetőségeiket gátolták a nem hatékony forrásallokáció és a járadékvadászat megjelenése miatt. Ez utóbbi csoport sokkal fontosabbnak tartja azokat a nemzeti politikákat, amelyek a megfelelő befektetési környezet és a vállalkozás-ösztönzés irányába hatnak, és így próbálnak növekedést generálni.

Számomra leginkább a kohéziós politika pozitív (nem csak felzárkóztató) hatásait bizonyító, de konkrét kritikákat is megfogalmazó elemzések tűnnek elfogadhatónak, mivel ezek módszertani, szakmai és elméleti megalapozottsága a legjelentősebb. Mindezek alapján úgy vélem, hogy a kohéziós politika képes felzárkóztató hatást kifejteni egyes térségekben, de ehhez szükség van egyéb *támogató eszközökre, befogadó környezetre* is. Ezekkel foglalkozom a fejezet további részeiben.

Dilemmák a kohéziós politikával kapcsolatban

A kohéziós politika hatásosságának elemzése közben számos olyan aspektus került elő, amelyek az egész fejlesztéspolitikai rendszer szempontjából megfontolandónak minősülnek. Érdekes ezeket a dilemmákat bemutatni, elemezni – kitérni a 2004-es (és 2007-es) csatlakozások miatti új helyzetre és az ebből fakadó feladatokra –, mivel így lehet összegyűjteni azokat a javaslatokat, amelyek ezt a politikát egy magasabb szintre képesek juttatni.

Az elmúlt évtizedekben a kohéziós politika bizonyos területeken sikereket, míg más szinteken kudarcokat ért el (Horváth, 2006a), miközben a területi egyenlőtlenségek növekedése megkérdőjelezhetetlen az Európai Unió 15 régi tagállamában. Továbbá megállapítható az is, hogy így az integráció költségei és hasznai a térben egyenlőtlenül oszlanak el. Bár számos esetben találkozhatunk sikertörténetekkel a felzárkózás területén nemzeti (pl. Írország) és regionális szinten, még mindig jelentős számú régió minősíthető sikertelennek a konvergencia szempontjából. Az újonnan csatlakozott országokban jellemzők

a komoly és folyamatosan növekvő mértékű területi egyenlőtlenségek, mivel a nagyvárosi térségek és a nyugati régiók az átmeneti periódusban sikeresebben szerepeltek, és kiépítettek egy fenntartható gazdasági szerkezetet. Az EU-27 országai tekintetében az EU/EK történetének *eddig legnagyobb egyenlőtlenségei* jelennek meg. Az EU döntéshozóinak már nem csak az észak-dél megosztottsággal kell foglalkozniuk, hanem szem előtt kell tartaniuk a kelet-nyugati differenciáltságot is. Az igazi kihívást az jelenti az Unió számára, hogy egyrészt elő kellene segíteni a gazdasági növekedést és a hatékonyság erősítését, másrészt nagymértékben szükséges volna a belső kohézió erősítése.⁵⁰ A növekedési ütem emelésének elmaradása esetén várhatóan növekvő munkanélküliséggel kell számolni; a belső kohézió megteremtésének sikertelensége esetén a kevésbé fejlett régiókban frusztráció alakulhat ki, és az „európai gondolat” megkérdőjeleződhet. Bizonyos szempontból jó helyzetben van az EU, mivel az elmúlt 15-20 év fejlesztési programjainak gyakorlata, különösen a felzárkózó régiók tapasztalata felhasználható az újonnan csatlakozott államok esetében. Így a kohéziós politika első időszakára jellemző saját tapasztalatokból történő tanulás („learning by doing”) helyett az új tagállamokban a régi tagországok tapasztalatiból való tanulás („learning from others”) kerülhet előtérbe. (Bradley et al., 2005a) Kérdés, hogy vajon a kohéziós országokban sikerrel megvalósított intézkedéseket mennyiben lehet az újonnan csatlakozott országokban alkalmazni, adaptálni (Maurel, 2006). Az mindenesetre biztos, hogy a kohéziós politika kiterjesztése érdekében a Strukturális Alapok forrásainak növelése szükséges, illetve érdemes lenne újragondolni az elosztási rendszert, mechanizmusokat is.

Az európai regionális politika mozgásterét a gazdasági folyamatokon (például gazdasági válság) túl várhatóan két jelenség befolyásolja jelentős mértékben: az egyik az EU kohéziós politikájának alakulása, finanszírozása, a keleti bővülések; a másik a nemzetállamokon belül kiteljesedő új munkamegosztás, a decentralizáció térnyerése (Horváth, 2004). Ebben a dolgozatban leginkább az első alakulását vizsgálom; a decentralizációval, a hatalommegosztással, és ezen belül a közigazgatás-szervezéssel, az intézmények szerepével most nem foglalkozom.

A 2004-es csatlakozás hatásai

A kibővült Európában a kelet-közép-európai országok számára az egyik legfontosabb feladat lehetne a régi és új tagállamok között régóta fennálló fejlettségbeli különbségek

⁵⁰ Alapvető dilemma, hogy hogyan lehet összeegyeztetni az Európai Unión belül a versenyképesesség és a kohézió követelményrendszerét, szükségességét, forrásigényeit (Maurel, 2006). A területfejlesztés kapcsán ez a két álláspont jelenik meg, vagyis a hatékonyság, és a méltányosság. Ez utóbbi jelenti az egyenlőtlenségek mérséklését, míg az előbbi inkább a növekedési orientációt. Ezek közül korábban inkább a méltányosság került előtérbe, míg az elmúlt évtizedben egyre fontosabbá válik a hatékonyság is. (Hrubi, 2001)

mérséklése egy hatékony és eredményes gazdasági és társadalmi kohéziós politikával. A 2004-ben az Európai Unióhoz csatlakozott 10 tagállam mindösszesen 22,5%-kal növelte meg a Közösség területét, a lakosság száma 19,4%-kal nőtt, a GDP viszont csak 4,5%-kal lett magasabb (Maurel, 2006). Mindezek miatt a gazdasági különbségek jelentősen megnöttek az Unión belül (Beugelsdijk – Eijffinger, 2005). Ugyanakkor ez a szituáció nem teljesen új az EU számára, mivel a korábbi csatlakozásoknál is előfordult már, hogy az uniós tagállamok átlagos fejlettségénél alacsonyabb fejlettségű térségek csatlakoztak a Közösséghez.⁵¹ A kelet-közép-európai és a balti államok csatlakozása azért jelent kihívást a kohéziós politika számára (Herz – Vogel, 2003), mert a gazdasági, társadalmi vetületekben igen nagy lemaradás tapasztalható az új tagállamokban, amelyek mérséklése sürgető feladat a negatív hatások (társadalmi kirekesztés, területi szétdarabolódás, stb.) megelőzése érdekében. Fontos kiemelni, hogy ezek az új tagállamok sokkal nagyobb lemaradással rendelkeznek, mint a déli államok csatlakozásukkor. (Maurel, 2006) Ráadásul a 2004-es csatlakozás miatt csökkent az EU egy főre jutó GDP-jének átlaga, így 17 régió anélkül kerül ki az első célkitűzésben támogatottak köréből, hogy gazdasági teljesítménye nőtt volna, ez kb. 15 millió főt érint. Ilyen probléma eddig nem merült fel, a 2004 előtt csatlakozott országok belépésével a korábban kedvezményezett – és így jelentős támogatásokban részesült – térségek státusza nem változott meg, tehát nem kerültek ki a jelentős összegekkel támogatottak „köréből”. (Szentirmay – Kalupka, 2004) Éppen ezért szükséges egy olyan kohéziós politika kialakítása, amely képes az egyenlőtlenségek csökkentésére. Ehhez növelni kell a korábban ilyen célra szánt források mennyiségét, amely viszont feszültségekhez vezethet a költségvetésnél nettó befizetői pozícióval rendelkező tagállamok körében. (Maurel, 2006) Ezen a területen is ésszerű kompromisszum kialakítására van szükség az Európai Unió döntéshozó testületeiben.

A korábbi EU bővítések során sem az elméleti, sem a gyakorlati tapasztalat nem bizonyította az *automatikus konvergencia* megvalósulását, vagyis az elmaradottabb térségek külső beavatkozások nélküli felzárkózását a fejlettebb régiók szintjéhez (Halmai, 2008). A konvergencia csak akkor jelenik meg, ha bizonyos növekedési faktorok jelen vannak, illetve ezek hatását egyes kiegészítő politikák segítik, indukálják. Az újonnan csatlakozott államok viszonylag magas szintű (minőségű) emberi erőforrásokkal rendelkeznek (munkaerő, képzettség színvonala, stb.), másrésztől viszont elavult ipari struktúrák, környezetszennyező gazdasági tevékenységek és nem megfelelő minőségű adminisztráció jellemző rájuk. (Sapir et al., 2003) Ilyen szempontból inkább a növekedést visszafogó tényezők vannak túlsúlyban.

⁵¹ Az 1980-as években az újonnan csatlakozott államok és a korábbi tagállamok közötti fejlettségbeli különbség 30% volt, ugyanez a 2004-es csatlakozásokkor már 60%-ot ért el (Molle, 2006b)

Egyre jelentősebb igény van az EU-12 országok körében a nagyobb forrással rendelkező kohéziós politikai eszközökre. A csatlakozó országok számára a támogatások minél komolyabb hányadának megszerzése egyfajta rövid távú céllá is vált. A korábban kedvezményezett országok (kohéziós országok) szeretnék megőrizni a nekik juttatott támogatások nagyságrendjét. Ugyanakkor a nettó befizető tagállamoknak szándékában áll a kohéziós politikával kapcsolatos terheiket csökkenteni. Ennek a *három álláspontnak* az együttes érvényesítése nem sikerülhet. (Trombitás, 2005) Az eddigiek szerint a nettó befizetők terhei nem nőnek tovább, így a megoldást a meglévő keretek többfelé osztása jelenti.

A jövő tekintetében kijelenthető, hogy az EU regionális politikája jelen eszközrendszerét tekintve *nem alkalmas* a gazdasági konvergencia elősegítésére a tíz (tizenkettő) újonnan csatlakozott tagállamban, ahol a helyi adminisztráció beavatkozások menedzseléséhez szükséges készségeit már eddig is megkérdőjelezték. További problémákat jelent, hogy az újonnan csatlakozott államok és a régi tagállamok közötti különbségeken túl az EU 15 tagállama között továbbra is fennálló differenciáltságot is szükséges kezelnie a kohéziós politikának. (Bouvet, 2003)

Így két lehetőség áll az EU előtt: vagy növeli a rendelkezésre álló forrásokat, és így próbál megbirkózni a keleti térségben jelen lévő új kihívásokkal és a déli országokban fennálló problémákkal; vagy konzervatív politikát folytat, és a korábbiaknak megfelelő forrásokkal próbál az új helyzetben helyt állni. Az első esetben dilemmát jelent, hogy így még több költségvetési forrást kellene fordítani a kohéziós politikára, amely lehet, hogy a versenyképesség erősítése elől vonná el a fejlesztési pénzeket, illetve várhatóan a költségvetés nettó befizetői nem támogatnák a hozzájárulásaik növelését. A második esetben a nagyobb gazdasági térben megjelenő növekvő egyenlőtlenségek miatt a gazdasági és társadalmi *kohézió folyamata megrekedhet*, lelassulhat. (Petraikos et al., 2005b) Mindez egy paradox helyzetet eredményez. Várhatóan középtávon inkább a második forgatókönyv bekövetkezése valószínű.

Javaslatok a kohéziós politika továbbfejlesztésére

A kohéziós politika kialakításánál számos politikai szempont is előkerül: a 27 tagú Európai Unió fejlettebb tagállamai is részesedni szeretnének bizonyos programokból, így viszont forrásokat kötnek le, és a kevésbé fejlett régiók számára kevesebb fejlesztési pénz marad a közösségi költségvetésben. Mindezek mellett egy *támogatási verseny* is megfigyelhető az igazán elmaradott régiók vállalkozói és a hasonlóan problémákkal küszködő, szerkezetváltási válságban lévő, de viszonylag gazdagabb, jó infrastruktúrával ellátott régiók

vállalkozói között. A legfejletlenebbeknek folyamatosan bizonyítaniuk kell, hogy a felhasznált forrásokat a termelékenység és foglalkoztatottság növelésére tudják felhasználni. Ez igen komoly kihívást jelent számukra, mivel periférikus helyzetük, gyenge infrastrukturális hátterük, alacsony népsűrűségük miatt nem túl vonzóak a befektetők számára. (Bocsor et al., 2000) Jól érzékelhető, hogy számos érdekkonfliktus jelenik meg ezen a területen is az Európai Unióban.

A konkrét javaslatok mellett fontos lenne tisztázni a beavatkozások indokoltságát, és az ezt támogató közgazdasági eszmerendszer kapcsolatát is. Tulajdonképpen már a 2004-es EU bővítés előtt is élénk vita folyt a regionális politika szerepéről, jellegéről. A nemzeti fejlesztési tervek és a hozzájuk kapcsolódó Strukturális Alapok elmúlt 15 éve után az elemzők igencsak megosztottak a beavatkozások hatékonyságának megítélése terén (ahogy ezt a korábban ismertetett empirikus eredmények is szemléltetik). Két szembenálló vélemény figyelhető meg. Az egyik az *angolszász álláspont*, amely szerint a legfontosabb a stabilizáció, a liberalizáció és a privatizáció, ezek segíthetik elő a kohéziót, az elmaradott térségek felzárkózását. Az *európai kontinentális vélemény* Gerard Roland evolucionista-institutionalista eszmerendszerére épít, amely szerint komoly szerepet játszanak a közvetlen beavatkozások és a közjavakról (pl. infrastruktúra, emberi tőke) való gondoskodás a felzárkózás, átmenet alatt. A hatások kimutatására szolgáló modellek nem segítenek dönteni a vitában. Jelenleg az Európai Unió nemzeti fejlesztési tervezési tevékenysége kompatibilis az angolszász modell újragondolt változatával. Továbbá számos, az EU regionális politikáját ért kritikát megcáfoltak a legújabb tér- és növekedés-gazdaságtani kutatók és az üzleti stratégiaalkotó módszerek készítőinek eredményei (például Porter). Tehát úgy tűnik, az EU regionális politikája szignifikáns szerepet játszik a támogatásra szoruló, kevésbé fejlett gazdasággal rendelkező országok gazdasági szerkezetének átalakításában és versenyképességének növelésében, mindezzel felkészítve őket a közös piacra és a monetáris unióra. A nemzeti fejlesztési tervek által megkövetelt aktív hozzáállás nem jelenti az angolszász megközelítés teljes visszautasítását; sokkal inkább arról van szó, hogy a liberalizáció, stabilizáció és a privatizáció a legfontosabb előfeltétele az eredményes fejlesztési célú beavatkozásoknak a felzárkózó gazdaságoknál. (Bradley, 2005a) Tehát az EU szeretne valamilyen bölcs kompromisszum mentén a két álláspont között megegyezésre jutni, és felvállalni az eltérő gondolkodási rendszereknek történő együttes megfelelés felelősségét, amely viszont így mindkét oldalról támadható; talán ennek is köszönhető a szakirodalomban megjelenő számos kritika.

A Sapir-jelentés javaslata szerint radikálisan át kell alakítani a regionális politikát, csak az igazán rászorulóknak részére szabad juttatni forrásaiból. (Rácz, 2007) A Sapir-jelentés további javaslatai közül a dolgozat témája szempontjából a következők a legfontosabbak: Jelenleg nagyon különböző tevékenységek is támogatást élveznek az említett alapokból, ahelyett, hogy a növekedéshez leginkább hozzájáruló beavatkozások kapnának prioritást. Az egyes eszközök kapcsán érdemes lenne különválasztani a növekedést segítőket és a kohéziót erősítőket egymástól. A jelentés egyik legfontosabb következtetése, hogy kiemeli, hogy az EU kohéziós politikájának inkább az alacsony jövedelmű országok támogatására kellene koncentrálnia (nemzeti egy főre jutó GDP vásárlóerő paritáson mérve) az alacsony jövedelmű régiók támogatása helyett (ettől függetlenül persze a megvalósítás és monitoring tevékenységet decentralizálhatják régiós szintre) (Sapir et al., 2003; Vaitilingam, 2002). Jelenleg ugyanis szinte mindegyik tagállam (Luxemburg és Dánia, illetve 2007-től Belgium és Hollandia kivételével) – függetlenül attól, hogy milyen fejlett – fel tud mutatni pár fejletlen térséget, amelyek támogatáshoz jutnak a Strukturális Alapokból.⁵² Továbbá problémát jelent az is, hogy az egyes tagállamok hajlamosak arra, hogy a kohéziós támogatásokat felhasználják cserealapként a tárgyalások során más alapokból való részesedésért (köszönhetően a Tanácsban szükséges egyhangú szavazás rendszerének). A jelentés továbbá megjegyzi, hogy az EU költségvetését szükséges lenne átalakítani, és három támogatási alapot létrehozni, az egyik lenne a növekedési alap, a második a konvergencia alap, a harmadik a szerkezetváltást elősegítő alap. Az egyes alapokra való jogosultságot különböző jogos és transzparens kritériumok alapján határoznák meg. (Sapir et al., 2003) A Sapir-jelentéssel kapcsolatban megjelent kritikában a kohéziós politikára vonatkozó javaslatokról csak elismerően írnak. Teljes mértékben egyetértenek a fejlett országok egy-egy elmaradott térségének juttatott kohéziós források megszüntetésével az ehhez szükséges bürokrácia felesleges fenntartása miatt. A tanulmány szerint az EU-15 országok körében, ha a támogatások jogosultjai a tagországok lennének, és nem a régiók, akkor a transzferek 40%-át azonnal fel lehetne számolni, ki lehetne iktatni a rendszerből. (Pelkmans – Casey, 2004) Ezek a megfogalmazott javaslatok igen radikális lépéseket igényelnének a tagállamok és az EU részéről, várhatóan megvalósításukra középtávon nem kerül sor.

A konkrét javaslatok között más elemzésekben megjelenik az is, hogy a közös költségvetést a kohézió elősegítése érdekében szükséges lenne bizonyos szempontok szerint

⁵² Érdemes megemlíteni azt a tényt is, hogy míg Svédország és Olaszország kb. hasonló nagyságú egy főre jutó jövedelemmel rendelkezik, Olaszország a belső egyenlőtlenségek magas foka miatt komoly támogatásokat kap az EU kohéziós forrásaiból, Svédország viszont jóval kevesebb ilyen támogatáshoz jut a mérsékeltebb egyenlőtlenségek miatt (Sapir et al., 2003).

módosítani. A határmenti együttműködésekre fordított források nagyságát érdemes lenne növelni, így elősegítve a természetes gazdasági és kulturális térségek fejlesztési programjait. A második célkitűzésnél, a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás”-nál elegendő lenne csak a foglalkoztatás erősítésének támogatása, így meg lehetne szüntetni a viszonylag fejlett régiók szerkezetváltásának közösségi forrásokból történő támogatását. A kohéziós politika negyedik célkitűzése lehetne a közös agrárpolitika vidékfejlesztési támogatása, amelyet így könnyebben össze lehetne hangolni más forrásokkal, és együtt komplex módon lehetne ezekkel is regionális fejlesztési célokat szolgálni a vidékfejlesztés célterületein. (Kengyel, 2008a)

1.3.3 Kohéziós országok tapasztalatai

Ebben a részben ismertetem, hogy a kohéziós országok az elmúlt két évtizedben milyen fejlesztési pályát jártak be, hogyan alakultak a nemzeti szintű politikák és az ezekkel összefüggésben megjelenő európai uniós forrásból finanszírozott programok. A bemutatott sikerekből (és kudarcból) érdemes levonni a megfelelő következtetéseket Magyarország számára is, ez következik az alfejezet végén.

A kohéziós országok az Európai Unión belül különböző tapasztalatokat mutatnak fel a konvergencia területén, ugyanakkor egyértelműen *bizonyítható a felzárkózás* országos szinten 1986 és 2000 között. Míg a négy ország GDP-je átlagosan az EU 65%-án állt 1986-ban, addig 1999-ben már 79%-ra növekedett. (A konkrét növekedési ráták az egyes időszakokban a 10. táblázatban olvashatóak.) (Bocsor et al., 2000) Más elemzések szerint is az 1990-es évek során a kohéziós országoknál megfigyelhető a felzárkózás nominális és monetáris szempontból is, így a négy országból három a Gazdasági és Monetáris Unió alapító tagja is lett, egyedül Görögország maradt le ebben a tekintetben. (Rácz, 2007) Tehát sok szempontból sikerként könyvelhető el az ezen országoknak juttatott források hasznosulása.

10. táblázat: A kohéziós országok GDP-jének évi százalékos növekedése az EU-átlag százalékában (változás)

<i>időszak</i>	<i>Görögország</i>	<i>Írország</i>	<i>Portugália</i>	<i>Spanyolország</i>
1961-1973	177%	92%	144%	150%
1974-1985	85%	190%	110%	95%
1986-1990	36%	139%	167%	136%
1991-1995	80%	413%	120%	87%
1996-2000	133%	404%	142%	138%

Forrás: Bocsor M. – Kengyel Á. – Szűcs A. (2000): A területfejlesztési politika új irányai az Európai Unióban. – Közgazdasági Szemle, 47. évf., 11. sz., 941. o. alapján saját szerkesztés

Kezdetben a kohéziós országok csatlakozása után a hirtelen tapasztalt nyitottság és az egyre erősödő versenyhelyzet káros következményei domináltak (kisebb visszaesés volt tapasztalható), majd a méretgazdaságosságból fakadó előnyök miatt ezek az országok is sokat profitáltak a közös piacból. A felzárkózás, vagyis a *konvergencia folyamata lassú* és egyenetlen volt. Csak Írország jelent kivételt, amely 1997-re elérte az EU-15 egy főre jutó jövedelmi átlagát, majd tovább növekedve 2002-re az Unió négy legfejlettebb országának egyike lett. (Halász et al., 2005) Tehát a kohéziós országok közül egyedül Írországnak sikerült csatlakoznia a fejlettségi szempontból vezető csoporthoz (az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson mérve), a másik három ország gyengébb fejlettségi szinten maradt a 2004-es adatokat figyelembe véve (Barry, 2003; Maurel, 2006). Mindezekből is egyértelmű, hogy a konvergencia megvalósulása nem tekinthető automatikusnak (Pauker, 2003). Éppen ezért a legtöbbször Írország példáját emelik ki, mint amely sikeresen zárkózott fel az EU átlaghoz és bekerült a legfejlettebb államok közé.

A kohézió folyamata számos tényező együttes hatásának köszönhető, mindezek közül nehéz a Strukturális Alapok hatásának kiszűrése, számszerűsítése. További fontos tényező volt a felzárkózás kapcsán a kereskedelmi kapcsolatok bővülése, a működőtöke beáramlásának növekedése és a strukturális reformok hatása. Az országok felzárkózása ellenére a *differenciáltság* az adott országon belül továbbra is fennmaradt a régiók szintjén, így ezen a területen a regionális politika kevésbé tekinthető sikeresnek. (Halász et al., 2005) Vagyis a felzárkózás, növekedés során itt is inkább stabilizálódtak vagy még jobban elmélyültek a területi egyenlőtlenségek, amelyek mérséklése további feladatot jelent majd ezeknek az országoknak és az Európai Uniónak is.

A felzárkózás egyik fontos alapeleme volt az uniós pénzügyi transzferek megjelenése a kohéziós országokban. Az Európai Unió fontos célja, hogy a fejlettségben elmaradott tagállamok számára pénzügyi forrásokat biztosítson. Az 1990-es években az uniós pénzek a kohéziós országok éves GDP-jének 2-3%-át jelentették, mindez a beruházások szempontjából majdnem 20%-ot tett ki. Ebből a forrásból komoly fizikai infrastruktúra-fejlesztéseket hajtottak végre ezek az országok, továbbá regionális fejlesztéseket, illetve az *emberi erőforrás fejlesztését* finanszírozták. Fokozatosan egyre nagyobb hangsúlyt kapott a harmadik terület, számos oktatási, képzési program valósult meg, mivel a fizikai infrastruktúra elmaradottsága mellett korábban komoly versenyhátrányt okozott a lakosság iskolázottságának és képzettségének elmaradottsága a többi EU tagállamhoz képest. A négy országon belül a legtöbb forráshoz jutó régiókban a növekedés átlagosan egy százalékponttal meghaladta a többi régió átlagos növekedési ütemét, vagyis a felzárkózás irányába történt elmozdulás.

Emellett jelentősen nőtt a munka termelékenysége is az említett országokban. A leglátványosabb fejlődést a fejlesztések hatására a fizikai infrastruktúra területén érték el a kohéziós országok. A humán erőforrás, a munkaerő képzettségi színvonala az EU átlagához képest még mindig elmarad Görögországban, Spanyolországban és Portugáliában. Írország itt is kivételnek számít, mivel jelentős fejlődést tud felmutatni ezen a területen is; ahogy a tudás alapú társadalom kialakításában is ez az ország érte el a legnagyobb előrelépést. Írország egyre nagyobb összegeket költ a fejlesztéspolitikára, de ezeknek egyre kisebb részét adja az Európai Unió, például az ír GNP 6,8%-át jelentő hároméves (2000-2002) fejlesztési programban az EU hozzájárulása már csak 0,6%. A három éves időszak végére a GNP a fejlesztések hatására 3%-kal lett magasabb, mint amekkora anélkül lett volna (nettó hatás). A korábban jellemző hagyományos iparágakat megmenteni szándékozó programok helyett egyre inkább előtérbe kerültek a horizontális elv alapján felépülő fejlesztési intézkedések (és a regionális fejlesztési programok), amelyek célja az emberi erőforrás fejlesztése, a K+F és az innováció támogatása, a tudás alapú társadalom kialakításának elősegítése volt. Összességében vizsgálva az EU támogatásait megállapítható, hogy az EU GDP kb. 0,4 %-át költötték az említett időszakban a kohéziós politikára, amely komoly növekedés-generáló hatást tudott elérni ezekben az országokban; és olyan területek finanszírozását vállalta fel részben, amelyekre a folyó kiadások terhe mellett általában nincs elegendő forrás. (Palócz, 2005)

A Sapir-jelentés a kohéziós országok felzárkózásával kapcsolatban kiemeli, hogy az *adminisztráció színvonala* központi befolyásoló szereppel rendelkezik nem csak az egyes régiók gazdasági növekedése kapcsán, hanem az uniós politikák szempontjából is, mivel az alacsony színvonalú adminisztrációval rendelkező térségek számára gyakran problémát okoz a fejlesztési források megfelelő felhasználása. A helyi tényezők mellett fontos befolyásoló jellegzetesség a *makrogazdasági stabilitás és a megfelelő közfinanszírozási rendszer* is, amelyek szintén hatással vannak egy régió felzárkózására. Görögország és Írország nem sok jelét mutatta a felzárkózásnak egészen addig, amíg mindkét országban meg nem valósították a makrogazdasági stabilizációt és a strukturális reformokat. (Sapir et al., 2003) Például az ír modernizációhoz nagy mértékben hozzájárultak a megfelelő politikai döntések és a magas hatékonyságú állami intézmények (Pauker, 2003). Mindezek persze hatással vannak a *külföldi tőkebefektetésekre* is, amelyek mindkét ország számára a felzárkózás legfontosabb tényezőjét jelentették. Írország jó példaként emelhető ki, mint olyan ország, ahol az EU-s fejlesztési forrásokat olyan iparágakba fektették, amelyek komparatív előnyökkel rendelkeznek. Ennek ellenpéldájaként említhetőek azon térségek, ahol olyan K+F intenzív szférába fektették a

fejlesztési pénzeket, amelyekre a helyi lakosság képzettség szempontjából nem volt felkészülve, így nem sikerült gazdasági növekedést előidézni. (Sapir et al., 2003) Tehát a fejlesztési források mellett egyéb tényezők, a gazdaságpolitikai környezet és a külföldi befektetések is komoly szerephez jutottak a felzárkózási folyamatban.

Az egyes tagállamok számára az integrációhoz tartozás minden esetben kényszerítő erőként jelentkezett, ugyanakkor a nemzeti válaszok igen eltérőek voltak, az egyes országok szintjén (például az intézményi struktúrák kapcsán) a mai napig *jellegzetes különbségeket* figyelhetünk meg. (Horváth, 2001c) Összességében a felzárkózás szempontjából Írország és Spanyolország tekinthető a legsikeresebbnek, ugyanakkor Görögország és Portugália kapta a legtöbb forrást az EU-tól a konvergencia beindítása érdekében (Borkó – Oszlay, 2007).

1.3.4 Magyarország lehetőségei, kilátásai

Ennek a résznek az a célja, hogy ismertessem a hazánk számára rendelkezésre álló források nagyságrendjét, ezek viszonyulását a korábban csatlakozott államoknak juttatott fejlesztési pénzekhez. Mindezt azért is érdemes ebben az összefüggésben megvizsgálni, hogy a dolgozat harmadik fejezetében megjelenő fejlesztéspolitikai értékeléseket ennek fényében lehessen értelmezni. Mielőtt rátérek a konkrét összegekre és arányokra, először vázlatosan ismertetem a magyar fejlesztéspolitika alakulását a rendszerváltás után.

Hazai fejlesztéspolitika

A kelet-közép-európai térségben a *területfejlesztési politika* a 90-es években jelent meg, jóval később, mint a nyugat-európai országokban. Ekkor is leginkább az EU fejlesztési támogatásaihoz való hozzáférés miatt került be a közgondolkodásba és a gazdaságpolitika látókörébe. Az Európai Bizottság jelentéseket készített az ezredfordulón a kelet-közép-európai társult tagok érettségéről a kohéziós és a regionális politika területén. Ebben az szerepelt, hogy hiányoznak vagy erőtlenek a regionális politikai eszközök ezekben az országokban; nem eléggé fejlett az intézményrendszer, amely a regionális programokkal foglalkozna, nincs megfelelő koordináció az ágazati és a regionális programok finanszírozása terén; a kohéziós politikai eszközökhöz megkívánt tagállami társfinanszírozáshoz szükséges források még nem konkretizálódtak, felhasználásuk hatékonysága nehezen garantálható, illetve ki kell építeni az EU-konform monitoringot. (Horváth, 2001a) Mindezekben a területeken egy jelentős tanulási folyamat következtében a vizsgált időszak óta komoly előrelépések történtek.

A rendszerváltás után az ország helyzete alapján nem lehetett átfogó fejlesztéspolitika kialakítására gondolni. A korábban jellemző népgazdasági tervek után nem akart senki ilyesmivel foglalkozni. Egészen az 1990-es évek második feléig nem született olyan dokumentum, amely az egész országra kiterjedő fejlesztéspolitikai elképzeléseket vázolt volna fel. 1997-ben fogadta el az Országgyűlés az *Országos Területfejlesztési Konceptiót*, de ennek végrehajtása elmaradt. Az első igazán átfogó megvalósításra kerülő terv a *Széchenyi terv* volt, amely számos beruházás, fejlesztés megvalósulását támogatta, a források így a korábbi gyakorlattal ellentétben kevésbé aprózódtak el, a keleti országrészben induló fejlesztéseket támogatta inkább, exportnövelő és devizaszerző beruházások megvalósítását pártolta. Ugyanakkor problémát jelentett, hogy az indikátorrendszer hiánya miatt nem történhetett meg a hatékonyság értékelése, számos támogatási adatot nem hoztak nyilvánosságra, a pályázatok elbírálásánál sokszor inkább a formai szempontok és nem a tartalmiak domináltak, a döntések miniszteri szinten születtek kizárólag, illetve gyakran változott a jogi szabályozás. (Szentés et al., 2006) Mindazonáltal a Széchenyi terv egyfajta előkészületet jelentett az I. NFT-re, számos tapasztalat fakadt létrehozásából, lebonyolításából, és a megjelenő kritikák sokat segíthettek az uniós tervdokumentumok elkészítésénél.

Támogatások az Európai Uniótól

Az EU tagságból fakadóan a 2004-2006-os időszakra a magyar kormányoknak is kötelezettsége volt, hogy hároméves fejlesztési tervet hozzon létre. A terv elkészítése komoly kihívást jelentett, mivel az államigazgatás nem volt felkészülve az EU-követelményeknek megfelelő munkára. Az EU nem fogadta el a források elosztásának eredeti, regionális koncepcióját, ezért az öt operatív programból egyet Regionális Fejlesztés Operatív Programnak neveztek el, amely tematikus intézkedéseket tartalmazott, és ennek a programnak az irányító hatósága is országos hatáskörű intézmény lett (a Nemzeti Területfejlesztési Hivatal). (Szentés et al., 2006) A legutóbbi előcsatlakozási alapokból elsajátítható tapasztalat korlátozott, mivel azok a fejlesztési programok (PHARE, SAPARD, ISPA) kevésbé voltak hasonlatosak a nemzeti fejlesztési tervezés integrált megközelítéséhez. Ráadásul ezek nagyságrendje, illetve az újonnan csatlakozott volt szocialista országok számára nyújtott fejlesztési programok keretösszege jóval alacsonyabb volt ezen országok GDP-jében mérve, mint a korábbi csatlakozások során ilyen célra allokált források. (Bradley et al., 2005b) Ez az időszak mindenképpen egy nagyon fontos *tanulási periódusnak* minősíthető az ország számára, amely hasznos tapasztalatokkal szolgálhat.

A terv értékelésére vonatkozó javaslatok a harmadik fejezet lényegét képezik, ezért itt most nem elemzem a vonatkozó kritikákat, megjegyzéseket. Ennek a fejezetnek ebből a szempontból inkább a lehetőségek bemutatása a célja, azon lehetőségeké, amelyekkel az ország élni tudott 2004 és 2006 között. A kifizetések összegei tanulmányozhatóak a 11. táblázatban.

11. táblázat: Magyarország és az EU közötti pénzügyi kapcsolatok alakulása (folyó áron, milliárd forintban, csak a költségvetésben megjelenő uniós források)

	2004		2005		2006	
	uniós forrás	hazai forrás	uniós forrás	hazai forrás	uniós forrás	hazai forrás
I. Nemzeti Fejlesztési Terv	3,6	2,0	85,6	37,2	181,3	86,0
Kohéziós Alap	10,5	9,2	23,4	21,0	50,9	36,8
I. Nemzeti Vidékfejlesztési Terv	0,0	0,0	43,0	6,7	60,3	17,5
Egyéb uniós programok*	24,5	14,5	19,9	3,5	37,1	21,5
Összesen	38,6	25,7	171,9	68,4	329,6	161,8
Hazai finanszírozás %-os aránya a teljes összegből	40,0%		28,5%		32,9%	

*Többek között SAPARD, Schengen Alap, Phare, stb.

Forrás: MNB (2006): *Elemzés a konvergencia-folyamatokról*. Budapest, Magyar Nemzeti Bank, 52-53. o. alapján saját szerkesztés

A támogatási összegek alapján megállapítható, hogy a 2004-ben csatlakozott országok GDP-jük arányában jóval kevesebb fejlesztési forráshoz jutottak, mint Spanyolország és Portugália csatlakozásukkor. Az EU-tól megszerezhető források nagyságrendje optimális esetben elérte a 1,5-2%-ot. (Erdős, 2006) Így a tíz új tagállam esetén a megszerezhető források nagysága alacsonyabb az elvártnál, éppen ezért a beavatkozások hatása a gazdasági növekedésre várhatóan csekély marad. Mindez azzal magyarázható, hogy számos aggodalom fogalmazódott meg az új tagállamok *abszorpciós képességével* kapcsolatban. (Bouvet, 2003; Tétényi, 2005) Természetesen emellett az uniós költségvetés kapcsán (korábban már ismertetett) érdekkonfliktusok is szerepet játszottak a fejlesztési források elosztásánál.

A támogatási rendszer hazai kiépülése, amelyen belül a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap csak két forrásként jelenik meg, 2004-re a GDP 1,3%-át eredményező újraelosztáshoz vezetett Magyarországon, mindebből a Strukturális Alapok keretében érkezett közösségi támogatás 0,58%-ot⁵³ tesz ki (Voszka, 2006). Ez egy igen alacsony arányt jelent, még akkor is, ha 2006-ra már elérte az 1%-ot. A 12. táblázatban szintén az I. NFT-re vonatkozó adatok találhatóak, amelyek még a tervezett kifizetések nagyságát mutatják

⁵³ Viszonyítási alapként említhető a kutatási és fejlesztési kiadások aránya: 0,9% és a társasági adóbevételek 2006-ban: 1,9% (Voszka, 2006).

(érdemes ezt összehasonlítani az előző táblázattal, amelyben már sokkal reálisabban jelenik meg a teljes összeg eloszlása, a kifizetések valós ütemezése a három év alatt⁵⁴).

12. táblázat: A Strukturális Alapok forrásai a hazai költségvetésben (és a GDP %-ában) 2004-2006 között

	Strukturális Alapok		
	<i>közösségi támogatás</i>	<i>hazai társ-finanszírozás</i>	<i>összesen</i>
millió euró	1996	700	2696
milliárd forint*	499	175	674
előirányzat a hazai költségvetésben			
2004	119,0	38,0	157,0
(a GDP %-ában)	0,58	0,19	0,77
2005	169,9	54,3	224,2
(a GDP %-ában)	0,80	0,26	1,06
2006	220,1	70,3	290,4
(a GDP %-ában)	1,00	0,32	1,32

* 250 forint/euró árfolyamon kalkulálva.

Forrás: Voszka É. (2006): Uniós támogatások – a redistribúció új szakasza? – Külgazdaság, 50. évf., 6. sz., 18. o.

Dilemmát okozhat annak megítélése, hogy vajon ezek a források mennyire jelentenek elegendő fejlesztési pénzt az országnak, avagy a nemzeti jövedelemhez viszonyított arányuk alapján mennyire lesznek képesek tényleges fejlesztési, felzárkóztatási hatást gyakorolni a hazai gazdaságra, társadalomra. Bár a hazánkra vonatkozó értékelések részletes bemutatása a harmadik fejezet célja, egy modellbecslés eredményeit a logikai gondolatsor konzisztenciája miatt itt szeretném bemutatni. Már 2003-ban megfogalmazódott az a szándék a döntéshozókban, hogy érdemes lenne felmérni, konkrétan milyen makrogazdasági hatásokkal fog járni az I. NFT. A tervdokumentum brüsszeli benyújtásához is szükséges volt elkészíteni egy előzetes hatásvizsgálatot. A kínálati oldal modellezésére a *Münsteri modellt* használták, a keresleti oldal modellezésére az *OECD INTERLINK*⁵⁵ Magyarországra vonatkozó almodelljét. Ezekhez társult egy kiegészítő modell is, amely a Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karán készült (Varga, 2006). Az eredmények alapján a GDP 2006-ig a fejlesztési források beáramlásának hatására várhatóan 4,79%-al lesz magasabb, mint

⁵⁴ A támogatási adatok kapcsán számos elemzés egymástól eltérő ütemezéssel számolt, sok esetben az ideális scenárió jelent meg (például 12. táblázat), míg más helyeken a reális forgatókönyvhöz jóval közelebb álló számokat találunk (lásd 11. táblázat). A konkrét értékek megállapítása több szempont szerint is történhet: megítélt támogatások, szerződéskötéssel alátámasztott támogatások, kifizetett támogatások, megvalósult projektek. Sokat számít a viszonyítás megválasztásánál, hogy melyik elemző éppen milyen aspektusból ír a vázolt folyamatokról.

⁵⁵ A modell lényege, hogy az endogén importigények becslése után egy kereskedelmi mátrix felhasználásával valósítják meg a világkereskedelem modellezését. Ezt a modellt a gyakorlatban is rendszeresen alkalmazzák előrejelzéseiknél és középtávú scenárió-készítési feladatoknál. (Cserhádi, 2000) Bővebben lásd: OECD (1988): The OECD Interlink System, Reference Manual. OECD, Párizs.

amekkora a fejlesztések nélkül lett volna, ez a hatás még 2009-re is várhatóan 3,46%-os pluszt jelent a támogatás nélküli szituációhoz képest. Az eredmények igencsak optimista képet vázolnak fel hazánk számára, ugyanakkor más országokkal összehasonlítva ezek a hatások jóval kisebbek, aminek két oka lehet. Egyrészt más újonnan csatlakozott országokhoz képest alacsonyabb volumenűek a támogatások, illetve a források allokációja kevésbé hatékony. Ez utóbbit érdemes részletesebben is vizsgálni, elemezni. (Baráth, 2003) Az eredmények értelmezésekor szükséges utalni a korábban bemutatott modellszimuláció-jellemzőkre, vagyis ez az eredmény az optimális felhasználás esetén releváns, a ténylegesen megvalósuló uniós források következtében bekövetkező növekedése ennél várhatóan alacsonyabb szintet fog elérni.⁵⁶

1.3.5 Az EU-s források sikeres felhasználásának kritériumai Magyarországnak számára

Magyarország az Európai Unióhoz történő csatlakozása után hozzáférhet a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap különböző forrásaihoz. A magyar gazdaság és társadalom számára fontos körülmény, hogy az EU milyen nagyságrendű fejlesztési forrásokat irányoz elő Magyarországnak számára, illetve a hozzáférés milyen feltételek mentén lehetséges. Továbbá szintén döntő jelentőségű az is, hogy ezek a források hatékonyan hasznosuljanak, amihez szükséges az egyes térségek (régiók) abszorpciós képességének növelése. Mindehhez megfelelő cél-, eszköz- és intézményrendszernek kell rendelkezésre állnia. A külső tényezők leginkább adottságként kezelendők, a belső gazdasági alkalmazkodás viszont komoly feladatot jelent, amihez stratégiára van szükség. (Losoncz, 1999) Mindemellett biztos, hogy nem lehet cél önmagában a kohéziós politika támogatásainak megszerzése, ennél sokkal fontosabb, hogy a *belső erőforrások mobilizálása* megtörténjen, és a régiók felkészülten vegyék fel a versenyt (Horváth, 2007a) a mára már közel 500 milliós népességű piacon. Amennyiben egy régió kizárólagosan az EU támogatásaitól várja a fellendülést, akkor várhatóan nem lesz képes relatív pozícióján javítani (Horváth, 2004). Ezért is olyan fontos, hogy a kohéziós politika mellett milyen nemzeti programok indulnak az egyes országokban.

A hazai közvéleményben kialakult az a nézet, hogy az EU-s források várhatóan komoly *növekedési többletet* fognak eredményezni Magyarországon. Mindezt a különböző modellszimulációk alá is támasztották (lásd EC, 2007). Ugyanakkor a tényleges növekedési hatást a hasznosulás hatékonysága is befolyásolni fogja, amelyre hatással van számos tényező. A legtöbb ökonometriai elemzés alapján a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap forrásai a

⁵⁶ Ennek a hatásnak a felmérését egyéb más eszközökkel a harmadik fejezetben fogom bemutatni, míg az értékelési technikák jellegzetességeiről a második fejezetben lesz szó.

növekedés és felzárkózás szempontjából az előzőekkel ellentétben igencsak *széreny hatást* gyakorolnak a hazai gazdaságra. A kimutatható hatások persze nagymértékben függenek a forrásokat fogadó ország jellemzőitől (MNB, 2006). „A Strukturális Alapokhoz való hozzáférés és a források hatékony felhasználásának előfeltételeit azonban Magyarországon is meg kell teremteni.” (Horváth, 2001a, 19) Emellett azt is ki kell emelni, hogy az EU törekvései önmagukban nem elégségesek a konvergencia megvalósításához, szükség van ezeket *támogató nemzeti politikákra*, amelyek megfelelő környezetet teremthetnek a befektetések számára és a humántőke növelésére (Sapir et al., 2003). Mindezekből kitűnik, hogy a fejlesztési források csak szükséges, de nem elégséges összetevőjét jelentik a növekedésnek.

A kevésbé fejlett országok esetében a felzárkózás sikeres megvalósításához általánosan a következő jellemzőkre együttesen van szükség (Bradley, 2005b, 200):

- „a kereskedelem liberalizálása és integrálása;
- a külföldi működőtőke beáramlása;
- technológiai transzfer megvalósulása;
- az EU által finanszírozott fejlesztési programok indítása, amelyek leginkább a fizikai infrastruktúra és az emberi erőforrás fejlesztésére koncentrálnak”.

Magyarország sikeres felzárkózásának megvalósítása érdekében a következő szempontok a legfontosabbak:

1. Szükséges *fegyelmezett gazdaságpolitika megvalósítása*, ezen belül is leginkább makrogazdasági stabilitást támogató költségvetési és monetáris politikát kell folytatni, illetve a külkereskedelmi politika nyitottságát érdemes növelni. Emellett fontos szerepe van a nemzeti regionális támogatások proaktív eszközeinek is. (MNB, 2006) Ezek a kormányzati cselekvési programok részét kell, hogy képezzék.
2. A megfelelő prioritások érdekében történő *forráskoncentráció*⁵⁷ elengedhetetlen (Czuriga, 2008; Stierle, 2004), amelynek persze természetes velejárói (a Williamson hipotézis⁵⁸ szerint is) az erősödő területi egyenlőtlenségek. Először az ország felzárkóztatása lehet csak a cél, később érdemes inkább a forrásokat a regionális

⁵⁷ Az eddigiekben (2000-ig) a regionális fejlesztésekre felhasznált 250 milliárd ECU támogatás eredménye nem túl meggyőző, mivel a területi egyenlőtlenségek kapcsán csak lassú mérséklődést tapasztalhatunk. Ennek egyik oka a támogatások szétaprózottsága. (Horváth, 2001a)

⁵⁸ Megvizsgálták, hogy a korábban bemutatott Williamson hipotézishez kapcsolódóan meddig fognak nőni az egyenlőtlenségek a 2004-ben csatlakozott országok esetén. Az eredmények szerint egészen addig, amíg az ország egy főre jutó GDP értéke el nem éri az EU átlag 70-75%-át. Ez után gyorsabban fognak csökkenni a különbségek, mint ahogy egészen addig nőttek. (MNB, 2006)

egyenlőtlenségek mérséklésére összepontosítani⁵⁹ (MNB, 2006). A felzárkózás közben egyes tagállamokban így előfordulhat, hogy növekednek az egyenlőtlenségek, ilyenkor a nemzeti politikáknak kell enyhíteni ezeket a hatásokat (szociálpolitikai eszközök, munkaerőpiaci és bérpolitikai beavatkozások, stb.) (Sapir et al., 2003). Továbbá nem érdemes a fejlesztési pénzekből a gazdasági aktivitás egyenletes ágazati szintű elosztásának kezdeményezése sem, mivel ez sem vezet igazán pozitív eredményekre⁶⁰. Éppen ezért nem szabad mesterségesen létrehozni növekedési pólusokat, mivel így a természetes agglomerációs hatások gyengülhetnek. (MNB, 2006) Ehhez kapcsolódik az is, hogy a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap nyújtotta támogatásokat érdemes minél nagyobb volumenű projektekre költeni⁶¹, mert így a tranzakciós, adminisztrációs költségek csak kis tételt jelentenek a teljes projekten belül, nem úgy, mint a kis méretű projektekénél, ahol a kettős ellenőrzés miatt indokolatlanul nagy az adminisztrációs teher. (NFH, 2005) Tehát fontos a piaci struktúrák erősítése, és nem érdemes mesterségesen kevésbé életképes koncentrációkat létrehozni, mivel ezek nem váltják be a hozzájuk fűzött reményeket.

3. A *beruházások megfelelő összetételét* kell kialakítani, vagyis megfelelő egyensúlyt kell találni a fizikai infrastruktúra, az emberi erőforrások és az üzleti környezet fejlesztése között. A fizikai infrastruktúra kiépítése szükséges, de ez akár növelheti is az egyenlőtlenségeket, mivel elvonhatja a meglévő termelési tényezőket a kevésbé fejlett régióktól. (MNB, 2006) A célterületek közül nagy jelentősége van a K+F-nek, a képzett munkaerőnek és az infrastruktúrának; ezeket egyidejűleg szükséges fejleszteni, hogy egyik se szabjon gátat a tudásalapú innovatív gazdasági struktúrák kialakulásának. Ugyanakkor az alpinfrastruktúra kiépítése után – az íráspéldát követve – érdemes minél nagyobb forrásokat koncentrálni a *humán erőforrás fejlesztésére*⁶² (oktatás és továbbképzés⁶³). (Applica, 2007; Palócz, 2005) Például hasznos lehet a hátrányos helyzetű emberek bevonása a felsőoktatásba, a technológia-kezelési

⁵⁹ Írországból például az 1960-as évektől kezdve kifejezetten az országos növekedést részesítették előnyben, a regionális egyenlőtlenségek mérséklésének feladata csak az 1990-es években került a fókuszba. (MNB, 2006)

⁶⁰ Dél-Olaszországban az 1970-es években komoly forrásokat szántak az elmaradott térségek iparának fejlesztésére, ennek ellenére inkább az északi területek agglomerációs klaszterei erősödtek meg. (MNB, 2006)

⁶¹ Mivel a támogatások felhasználásának megvan az a veszélye is, hogy hosszabb távon a gazdaság támogatástól függővé válhat. A beáramló források átmenetileg mindenképpen többlet jövedelmet okoznak, de hosszú távon nem biztos, hogy pozitív hatásai lesznek. Ezért érdemes inkább olyan beruházásokba koncentrálni a forrásokat, amelyek képesek a gazdaság kibocsátását hosszú távon is növelni. (Czuriga, 2008)

⁶² Ezzel párhuzamosan ugyanezek a folyamatok tapasztalhatóak a vállalati szférában is, ahol egyre fontosabbá válik a versenyképesség megerősítése szempontjából az emberi erőforrás gazdagságának és menedzsmentje (Farkas et al., 2008).

⁶³ Manapság már az életen át tartó tanulás igénye egy soha nem tapasztalt erősségű kényszerként észlelhető a körülöttünk lévő világban (Noszkay, 2006; Noszkay, 2008).

képességek erősítése és a kutatás-intenzív humán tőke generálása (MNB, 2006). A legjelentősebb eredményeket azon térségek tudják felmutatni, amelyek nem a hagyományos fizikai infrastruktúra fejlesztésére koncentráltak, hanem a modern területfejlesztési hajtóerőkre helyezték a hangsúlyt, úgy mint emberi erőforrás fejlesztése, innováció, üzleti szolgáltatások erősítése, modern iparszervezési megoldások alkalmazása (Horváth, 2004). Az üzleti környezet fejlesztésének hátrányai közé sorolható a holtteher-veszteség⁶⁴, a diszlokációs hatás⁶⁵ és a helyettesítési hatás⁶⁶. A holtteher-veszteség leginkább úgy kerülhető el, hogyha a legkisebb induló KKV-eket, a technológiai váltást megvalósítókat, a K+F tevékenységet végzőket és az emberi erőforrás képzését támogatják. (MNB, 2006) Ezen beavatkozások finanszírozása persze nem szoríthatja ki a hazai beruházásokat. (Sapir et al., 2003) A számos terület között tehát megfelelő arányokat kell meghatározni, és mindemellett az emberi erőforrás fejlesztését (oktatás, képzés) szükséges előnyben részesíteni.

4. *Az állami bürokrácia hatékonysága* szintén kritikus ezen a területen (Hurst et al., 2000). A pályázati rendszerek üzemeltetése érdekében szakértelemmel rendelkező bürokrátákra van szükség. A fejlesztéspolitika hatékonyságát jelentősen limitálhatja a döntéshozási kompetenciák decentralizációja. (MNB, 2006) Az 1988-as reformok következményeképpen az Európai Bizottságnak nincs közvetlen ráhatása a támogatott projekt kiválasztásának folyamatára és a fejlesztések végrehajtására. A megfelelő intézményrendszer (illetve az ehhez kapcsolódó képzett szakembergárda) fontossága így központi és helyi szinten is alapvető, mivel a fejlesztési források hatékony, gördülékeny felhasználásához, a programok végrehajtásához ez mindenképpen szükséges. (Bouvet, 2003; Palócz, 2005) Érdemes lenne persze csökkenteni a bürokráciát ezen a területen is, de itt is egy trade-off-al kerülünk szembe: az egyszerűség és az elszámoltathatóság kapcsán. A régiók versenyképességét továbbá jelentősen befolyásolják azok az igazgatási feltételek, amelyek jellemzőek egy adott térségre. A közigazgatás, a helyi adminisztráció mind fontos katalizátorként, moderátorként működhet közre a helyi versenyképesség kialakításában.⁶⁷ Ennek kapcsán érdemes lenne megvizsgálni, hogy vajon a rendszer átalakítása,

⁶⁴ Holtteher-veszteséget jelent, ha olyan beruházás támogatására kerül sor, amely egyébként is megvalósult volna.

⁶⁵ Diszlokációs hatást eredményez, ha a beruházás egyébként is megvalósult volna, csak egy másik térségben.

⁶⁶ Helyettesítési hatásról akkor beszélhetünk, ha a támogatások nélkül egy másik vállalat valósította volna meg a beruházást.

⁶⁷ Erről a témáról bővebben lásd Pálné Kovács, 2004.

modernizációja mennyiben kötődik az uniós fejlesztési támogatásokhoz, vagy inkább önállóan kellene kezelni a magyar közigazgatás modernizációjának kérdéskörét (Pálné Kovács, 2007). Mindezek a tényezők az EU fejlesztési forrásainak felhasználásánál is fontosak. A strukturális politika hatékony végrehajtása érdekében szükséges a nemzeti regionális politika szervezetrendszerének korszerűsítése is (Horváth, 2007a). Az adminisztráció feladatai szerteágazók egy közpolitikai rendszer működtetése során, éppen ezért hatékonyságának fontossága megkérdőjelezhetetlen.

5. Különösen fontos lenne hazánkban, ha a konvergencia-programhoz kapcsolódó intézkedések, reformok⁶⁸ és a fejlesztéspolitikai stratégia elfogadásakor *társadalmi konszenzust* lehetne kialakítani, mivel ekkor biztosítható a döntések végigvitele (NFH, 2005). A kohéziós politika a korábbiakban csak akkor váltotta be a hozzá fűzött reményeket, ha a támogatások felhasználásakor több évtizeden keresztül következetes strukturális politikát érvényesítettek az adott országban (Horváth, 2004). A célrendszerek konzekvens kialakítása érdekében a legjobb, ha egy stratégia készül, amelyből mindig levezetik az aktuális fejlesztéseket, és így nem aprózódnak el ezek a források. (Palócz, 2005)
6. Magyarországnak a sikeres forrásfelhasználás érdekében mindenképpen meg kellett ismernie az EU bürokráciáját, fontosak a személyes kapcsolatok is, de emellett a hatalmas ismeretanyag elsajátítása is kihívást jelentett. (Farkas, 1997) Ez egyben egy komoly *tanulási folyamatot* igényelt (Kengyel, 2003), amely nem ért véget a csatlakozással.
7. Az anyagi tényezőkön túl más faktorok is fontos szerepet játszanak a felzárkózásban. Általában a történelemben a felzárkózás sikeréhez nagyban hozzájárult az is, hogy a nemzetközi gazdasági vagy politikai szerencse a felzárkózásra *intellektuálisan felkészült* társadalmat ért, éppen ezért fontos, hogy az emberi értékek fontossága is megjelenjen, még ha egy társadalom anyagiakban (még) szegény is (Kozma, 1999).

A korábban bemutatott felzárkózási sikerek (és kudarok) kapcsán figyelembe kell venni, hogy a négy kohéziós ország fejlesztéspolitikájának eredményessége alapján néhány általános következtetés, tanulság megfogalmazható Magyarországra számára is (Palócz, 2005); ugyanakkor nem minden tapasztalat alkalmazható az újonnan csatlakozott országokban. Például Írország egy nagyon kis területű és népességű (3,8 millió fő) ország, amely

⁶⁸ A kedvezőbb növekedési pályák kialakítása érdekében szükség van átfogó, integrált strukturális reformokra is (Halmai, 2009).

centralizált közigazgatással rendelkezik, ezért soha nem került szembe olyan jelenségekkel, amelyek jellemzőek Lengyelországban, Romániában vagy akár Magyarországon. Ráadásul Írország már 17 éve tagja volt az EU-nak, amikor a Strukturális Alap igazán jelentős támogatásai elérték az országot, jól kiépített piacgazdasági rendszerrel rendelkezett, és az állami finanszírozású programok átláthatóságát már az EU pénzügyi támogatásai előtt is biztosították. (Bradley, 2005b)

A források felhasználása persze nem kívánatos problémákat, hibákat is okozhat (MNB, 2006):

- Nem tekinthető megfelelő megoldásnak, ha a források egy részét a beruházások helyett *fogyasztásra fordítják* (így nem érvényesül az addicionalitás), vagy a kormányzat elhanyagolja egyéb beruházásait.
- A megvalósuló beruházások is számos kellemetlen hatással járhatnak: a fizikai infrastruktúra fejlesztése lehetőséget ad a külföldi versenytársak számára, így csökkentheti a helyi iparágak versenyképességét, *tőke- és erőforrás-elszívást* okozhat.
- *A nem megfelelő szakértelemmel rendelkező döntéshozók* esetén nem biztos, hogy sikerül optimális szerkezetű beruházási projekteket kiválasztani és megvalósítani.
- Számos esetben a költség-haszon elemzéseknél nem veszik figyelembe a projektek összes költségét.
- A támogatáspolitikát a felzárkóztató jellege miatt alapvetően *csökkenti a munkaerő mobilitását*, így nem kedvez a régiók közötti elvándorlásnak, amely viszont erősíti a bérek merevségét. Mindez összességében gátolja a konvergencia megvalósulását.
- A kohéziós országokkal történő összehasonlítás alapján megállapítható, hogy a 2004-ben csatlakozott országokban nagyobbak a területi egyenlőtlenségek, illetve a nemzeti *regionális politikák nem elég kiforrottak*, kevesebb tapasztalat áll rendelkezésre.
- Végül további problémát jelenthet, hogy a 2004-ben csatlakozott államok többsége földrajzilag jóval közelebb helyezkedik el a centrumtérseghöz, így sokkal inkább érinti őket a központi területekről erre a térségre nehezedő *kompetitív nyomás* is.

Összességében az igazán hatékony eszközenszert a különböző *politikák együttesen* alkotják, úgy mint a befektetők és a kisvállalkozók számára vonzó gazdasági környezet kialakítása, kockázatvállalásra hajlandó vállalkozói magatartás támogatása, a helyi komparatív előnyök feltárása és kihasználása, alacsony adók, hatékony közlekedési és távközlési infrastruktúra, jó finanszírozási lehetőségek, magasan képzett rugalmas munkaerő

biztosítása, a beruházás és a fogyasztás közötti megfelelő egyensúly megteremtése. (Boldrin, 2006) Ezek a tényezők együttesen képesek egy ország felzárkózásához hozzájárulni.

Összegzés

Az első fejezetben a szakirodalom áttekintésének és szintetizálásának eszközeit felhasználva bemutattam a területi egyenlőtlenségek, a konvergencia és divergencia kapcsán tapasztalható jelenségeket az Európai Unióban és Magyarországon. Emellett vázlatosan kitértem a kohéziós politika eszközrendszerének ismertetésére is. A fejezet legfőbb feladata az volt, hogy feltárja a felzárkózás és a kohéziós politika közötti kapcsolat erősségét, illetve az ezen a területen megmutatózó dilemmákat és fejlesztési javaslatokat.

Az eddigiek során sikerült rávilágítanom az európai térben megfigyelhető *területi differenciáltság erősségére* az országok és a régiók szintjén, illetve a centrumtérsgben megmutatózó nagyon erős erőforrás- és jövedelemkoncentrációra. A Kelet-Közép-Európa helyzetét ismertető rész az EU-15 tagállamoknál jelentkező differenciáltsághoz hasonló egyenlőtlenségekről számolt be. A hazai helyzet elemzése során először feltártam a rendszerváltás előtti időszak hatásait a hazai térstruktúrára, majd ismertettem a piaci erők következtében még inkább differenciálttá váló térszerkezet jellemzőit. Az egyenlőtlenségek vizsgálatát itt is több szinten mutattam be (régiók, megyék, kistérségek). Az országban *több törésvonal* is található: centrum-periféria (Budapest túlzott gazdasági ereje), észak-déli, kelet-nyugati.

Az országok közötti és az országokon belüli egyenlőtlenségek mérséklése érdekében hozták létre a *kohéziós politikát* az EU-ban, amely mostanra már több évtizedes múlttal rendelkezik, amelyet érdemes elemezni, feltárni. A kohéziós gondolat fejlődését jelentősen befolyásolta az integráció mélyülése és szélesedése, a különböző időpontokban csatlakozott országok sokszor az uniós átlag alatti fejlettséggel rendelkeztek, ezért az egységes piac, a gazdasági és monetáris unió létrehozása érdekében szükség volt a fejlettségbeli különbségek kiegyenlítésére.⁶⁹ Ehhez szolgáltak eszközül a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap. Ebben a részben rámutattam arra, hogy a kohéziós politika egyértelműen felvállalja a *területi egyenlőtlenségek csökkentésének* feladatát, ezért értékelése során az ezen a területen elért eredményeket (is) érdemes figyelembe venni.

⁶⁹ Az integráció fejlődése kapcsán ide köthető egy teljesen más területről származó hasonlat, amelynek lényege, hogy a közeledés és távolodás között mindig meg kell találni a megfelelő egyensúlyt, a közepes távolságot, amely biztosítja az összetartozásból fakadó előnyök kihasználását, de emellett az egyéni sajátosságokból fakadó jellegzetességek megőrzését is („sündisznó” hasonlat). (Eigen – Winkler, 1981)

Mindezen elméleti és empirikus elemzések tanulmányozása alapján megállapítható, hogy a *konvergencia és a divergencia egyaránt* felfedezhető az Európai Unióban különböző intenzitással és más-más területi szinteken; a konvergencia jobban megfigyelhető az EU tagállamai között, a divergencia inkább az egyes országokon belül jellemző. A kérdést az jelenti, hogy ez mennyiben köszönhető a kohéziós politikának.

Az aktuális közgazdasági elméletek szerint pozitív hatásokat gyakorolnak a tőke-transzferek egy adott gazdaság növekedésére, de az egyes elméleteknél ez különböző hatásmechanizmusokon keresztül valósul meg. Az EU kohéziós politikájának értékelésénél különböző véleményekkel találkoztam, egyrészt számos elemző szerint jelentős pozitív hatást gyakorolnak a beavatkozások a növekedésre, felzárkózásra; másrészt más kutatók szerint ez a hatás jó esetben tekinthető semlegesnek, esetleg még negatívnak is. Nem szabad csak a felzárkóztatás sikeressége szempontjából vizsgálni a kohéziós politikát, számos egyéb eredménye is volt más területeken (átgondoltabb állami tervezés kikényszerítése, hatékony közpolitikai rendszer erősítése, értékelési módszertan és gyakorlat fejlesztése, extra források biztosítása, új demokráciák megszilárdítása, illetve túlzott komplexitás és a bürokrácia növelése, beruházási szerkezet szuboptimális jellegének erősítése, stb.). Véleményem szerint leginkább a kohéziós politika pozitív hatásait bizonyító, de konkrét kritikákat is megfogalmazó elemzések az elfogadhatóak, mivel ezek módszertani, szakmai és elméleti megalapozottsága a legjelentősebb; ezért úgy vélem, hogy a kohéziós politika képes felzárkóztató hatást kifejteni egyes térségekben, de ehhez *szükség van egyéb támogató eszközökre*, befogadó környezetre is.

A fejlesztéspolitikai dilemmáknál a legfontosabb, hogy fel lehessen tárni a sikerhez és kudarchoz vezető okokat, és így tovább lehessen fejleszteni ezt a területet is. Ez utóbbi a megjelent elemzések szerint leginkább úgy lehetséges, ha a forrásokat ténylegesen csak a rászorulóknak adnák, a versenyképesség és a felzárkóztatás minden szempontból elkülönülne egymástól, és összességében sikerülne növelni a rendelkezésre álló források nagyságát, ami leginkább mégiscsak az elmaradott térségek érdeke. A kohéziós országok gyakorlata számos jellegzetességre ráirányította a figyelmet, az ír és spanyol sikeres (illetve a görög és portugál kevésbé sikeres) felzárkózás mögötti legfontosabb tapasztalat, hogy önmagában az EU-ból érkező fejlesztési források nem elegendőek, rengeteg országos szintű támogató intézkedésre és megfelelő gazdaságpolitikára van szükség.

Az EU fejlesztési forrásai *lehetőséget adnak Magyarországnak* számára a felzárkózásra, bár a források nagyságrendje alacsonyabb a korábban vártnál. Ez azonban önmagában nem elegendő a gazdasági növekedés erősítéséhez, a fejlettségi szint növeléséhez, a sikerhez

szükséges még a következők alkalmazása hazánk számára (is): társadalmi konszenzuson és hosszú távú stratégián alapuló stabil és fegyelmezett gazdaságpolitika; politikai stabilitás; forráskoncentráció; beruházásoknál, fejlesztéseknél az emberi erőforrás fejlesztés előtérbe helyezése valamint az állami bürokrácia hatékonyságának javítása. Mindezek csak együttesen lehetnek eredményesek. Fontos ezen a területen a kölcsönös szinergiák megjelenése is, tehát hogy minden fél megtalálja a saját érdekét és a felzárkózást segítő folyamatok további kedvező hatásokkal járjanak mások számára is.

Összességében a fejezetben megjelenő szakirodalmi vizsgálatok, elemzések tanulmányozása után kijelenthető, hogy:

- A releváns szakirodalom alapján igazolható az európai uniós tagállamok között és az országokon belül, valamint kifejezetten Magyarországon is a fejlettségbeli területi egyenlőtlenségek létezése; és így az egyenlőtlenségeket tompító, enyhítő fejlesztéspolitika szükségessége alapvető az Európai Unióban és hazánkban is.
- A vonatkozó szakirodalom áttekintése után nem bizonyítható egyértelműen, hogy az Európai Unió fejlesztési forrásai hozzájárultak az elmaradott térségek felzárkózásához, ugyanakkor az sem egyértelmű, hogy a kohéziós politika hatástalan lenne; a kérdés vizsgálatához hosszabb időtáv, konzekvens input adatok és fejlettebb módszertan szükséges.
- Magyarország felzárkózása érdekében a releváns szakirodalom szerint a kohéziós országok tapasztalatai alapján egyértelműen szükség van a kohéziós politika eszköztárához mellé egyéb gazdaságpolitikai, szabályozási lépésekre és fejlesztési programokra is, mint például a következetes makrogazdasági stabilitást támogató költségvetési és monetáris politika folytatása; a rendelkezésre álló fejlesztési források koncentrációja; az emberi erőforrás fejlesztés előnyben részesítése; társadalmi konszenzuson alapuló struktúrapolitika és hosszú távú fejlesztési stratégia végrehajtása; a bürokrácia hatékonyságának erősítése, az intézményrendszer fejlesztése, stb.

2. A regionális fejlesztés értékelésének módszertana az Európai Unióban

A dolgozat második fejezetének célja, hogy bemutassa, milyen szempontok szerint kell elvégezni a kohéziós politika értékelését. Az első fejezet alapján nyilvánvaló, hogy szükség van kohéziós politikára, és mindez nagy összegeket emészt fel az EU közös költségvetéséből. Ahhoz, hogy a források allokációja a lehető leginkább hatékony és hatásos legyen, fel kell tárni a *támogatási rendszer pozitívumait és negatívumait* is. Ehhez olyan eszközrendszert érdemes felhasználni, amely képes a megfelelő indikátorokkal és módszerekkel valós folyamatokat, mechanizmusokat azonosítani, és mindezzel segítséget nyújtani a döntéshozók és a tervezők számára. A harmadik fejezetben ismertetem az I. NFT kapcsán készült legfontosabb, a témához kötődő vizsgálatokat, majd bemutatom azt az elemzést, amelyet a források allokációjával kapcsolatban készítettem.

Így ebben a fejezetben először feltárom, hogy milyen szerepet játszik a közpolitikai beavatkozások értékelése, majd definiálom a regionális fejlesztés értékelésének fogalmát. Ezek után felvázolom az Európai Unióban kialakult értékelési gyakorlatot, alkalmazott módszertant és a felhasznált indikátorok körét. A fejezet zárásaként ismertetem, hogy milyen problémákkal küzd az értékelési tevékenység, és milyen továbbfejlesztési irányok lehetségesek.

2.1 Az értékelésről általában

Magyarországon a mai napig kevésbé ismert tevékenység a *közpolitikák hatásainak, eredményeinek módszertani igényességgel történő értékelése*. Ugyanakkor a nyugati világban az értékelés önálló szakmaként jelenik meg (a tudomány, a tanácsadás és a szervezeti menedzsment területek közös metszetében), amely külön költségvetéssel rendelkezik. Az értékelés szignifikánsan képes javítani a tervezést, mivel számos olyan tapasztalat jön létre az értékelő munka alatt, amely felhasználható a programozás során. Alapvető követelményként fogalmazódik meg az értékelésekkel szemben, hogy eredményeik hozzáférhetőek legyenek, és az egyes beavatkozások sikerei és kudarcai nyilvánosságra kerüljenek. Jelenleg hazánkban az elszámoltathatóság hiánya rányomja a bélyegét a közszféra működésére. Más országokban a közpolitikák értékelése már kidolgozott módszertannal, etikai szabályzattal, nemzetközi hálózattal, kiépített intézményrendszerrel rendelkezik (Weiss, 2005). Csatlakozásunk az Európai Unióhoz ezen a területen is megkövetelte az előrelépést, tagságunkból fakadóan *rendszeresen értékelési jelentéseket* kell készítenünk a hazai (EU támogatással működő) fejlesztési programok megvalósulásáról, eredményeiről, hatásairól (lásd 1260/1999/EK).

2.2 Definíciók a regionális fejlesztés értékelésére

Mielőtt részletesen ismertetem az értékelés módszertanát, eszközrendszerét, a különböző indikátorokat, stb., fontos, hogy egzakt definícióját adjam meg a regionális fejlesztés értékelésének. Az *OECD módszertani segédlete* szerint a közpolitikai fejlesztés értékelésének általános definíciója: „Az evalváció⁷⁰ olyan, a közpolitikák, közösségi szervezetek vagy programok eredményeinek analitikus értékelése, amely nagy hangsúlyt helyez a vizsgálat eredményeinek megbízhatóságára és hasznosságára. Szerepe abban áll, hogy gyarapítsa a rendelkezésre álló információkat és csökkentse a bizonytalanságot.” (OECD, 1999, 6. p.) Ugyanez a kiadvány további definíciót ad a programértékelésre, amely a dolgozat szempontjából is fontos (az I. NFT operatív programjainak értékelése): „A program-evalváció úgy határozható meg, mint valamely programmal, illetve valamely program értékével kapcsolatos lényeges kérdések olyan, *szisztematikus és analitikus értékelése*, amelynek fókuszában a következtetések megbízhatósága és gyakorlati felhasználhatósága áll.” (OECD, 1999, 9)

A fejezetben többször is meghivatkozott európai uniós módszertani segédlet, a MEANS füzetek hatodik kötetében olvasható az a definíció, amely leginkább kifejezi a regionális fejlesztés értékelésének fogalmát: Az értékelés „a közösség által végrehajtott, társadalmi, gazdasági és környezeti hatásokkal járó *beavatkozások megítélése kritériumok és szabványok alapján* (pl. annak relevanciája, helytállósága, hatékonysága). Az ítéletalkotás elsődlegesen azt veszi figyelembe, hogy a beavatkozásnak milyen igényeket kell kielégítenie, valamint a beavatkozás milyen hatásokat vált ki. Az értékelés speciálisan az ítéletalkotás céljából gyűjtött, és feldolgozott információkon alapul.” (MEANS, 2000f, 3; Glossary, 2003, 8) Mindezek alapján a regionális fejlesztés értékelése a közpolitikai értékelés egyik speciális területe, ahol közfinanszírozású fejlesztések eredményeinek, hatásainak értékelése, hatásvizsgálata a cél.

A dolgozat szempontjából általánosan a közpolitikai értékelés rendszerén belül kifejezetten a regionális fejlesztés értékelésének témája fontos. A szélesebb kategóriát tehát a közpolitikai értékelés jelenti, ezen belül jelen dolgozatban leginkább a regionális fejlesztés értékelésével foglalkozom. Ezt a kategóriát is érdemes tovább szűkíteni, mivel leginkább a regionális fejlesztési programok értékelését fogom elvégezni, tehát a programértékelés a speciális terület.

⁷⁰ Jelen anyagban az evalvációt az értékelés szinonimájaként használom.

2.3 Az európai uniós értékelési módszertan

2.3.1 Az értékelés története az Európai Unióban⁷¹

Európában az értékelés alkalmazásának elterjedése közpolitikai területenként változó. Egyes programok, beavatkozások kapcsán számos országnak komoly tradíciói vannak (pl. fejlesztési segélyek, munkaerő-piaci intézkedések, egészségügy, oktatás). Az értékelés térnyerésének elemzésekor több korszakot különböztethetünk meg. Az első szakasz az 1960-as és 1970-es évekre tehető. Ekkor a kormányok a társadalmi problémák megoldása érdekében indított programok tervezésekor egyre inkább figyelembe vették az értékelést mint eszközt, amely visszacsatolást biztosított számukra. A második szakasz az 1980-as években következett be, amikor a közösségi programokat költségvetési korlátok közé akarták szorítani; ennek érdekében vizsgálták az egyes közpolitikák létjogosultságát és erőforrás-allokációját. A következő (jelenlegi) időszakban az evalváció egyre fontosabb szerepet játszik az állam legitimációjának megalapozásában, a kormányzati elszámoltathatóság erősítésében, az irányítási és ellenőrzési mechanizmusok támogatásában. Mindezeket erősíti a közmenedzsment alakulása, fejlődése is (*new public management* irányvonal megjelenése). Megjelenik az értékelés értékelése is (meta-evalváció), amelynek célja, hogy az általános értékelési tapasztalatok segítségével mindenki számára használható módszertani megállapítások szülessenek. (OECD, 1999) A dolgozat harmadik fejezetének első fele is egyfajta meta-evalvációnak minősíthető, mivel elkészült értékelések értékelésére vállalkozik.

A közpolitikai értékelés három alapvető cél eredményeképpen terjedt el (MEANS, 2000a):

- a döntéshozók meg akarták ismerni az egyes közpolitikák, programok hatását a kormányzás működésének jobb megértése érdekében (*kognitív cél*);
- a politikusok körében felmerült az igény, hogy segítséget kapjanak az egyes programok megítélésében, értékének és hatásainak felmérésében (*normatív cél*);
- a beavatkozások javítása érdekében szükség volt adatokra, elemzésekre, illetve az érintetteket informálni kellett a döntések értelméről, következményeiről, feltételeiről (*eszközjellegű cél*).

Mindezek alapján elmondható, hogy az értékelés egyre komolyabb szerepet játszik a közpolitikák alakításában. Érdeemes megvizsgálni, hogy mindez miképpen valósult és valósul meg az Európai Unióban.

⁷¹ A hazai értékelési hagyományokról részletesen lásd a 3.1 alfejezetet.

13. táblázat: Az értékelés három koncepciója

	<i>menedzseri</i>	<i>demokratikus</i>	<i>pluralisztikus</i>
általános, átfogó projekt célja	a közforrások optimalizálása	a polgárok bevonása és jelentés készítése	kollektív problémamegoldás
érték-megállapítás, bírálat	független értékelők (szakértők)	választott képviselők	a tevékenységben érintettek
szabványok	objektivitás	nyilvánosság	pártatlanság

Forrás: MEANS (2000a): Az értékelés megszervezése és lebonyolítása. Az EU Strukturális Alapjai által finanszírozott programok értékelésének módszertana. MEANS füzetek 1999. Budapest, Váti Kht. 13. o.

Az értékelés közpolitikai szerepét tekintve az EU-ban három modell alakult ki (lásd a 13. táblázatot): az első a *menedzseri modell* (pl. Egyesült Királyság), amelyben a cél a közpénzek hatékony felhasználásának bebizonyítása; itt az értékeléshez külső szakértőket is alkalmaznak, a legtöbb kritérium számszerű. A második a *demokratikus modell* (pl. Dánia), amelyben a legfontosabb követelmény, hogy a közpolitikai beavatkozások társadalmi elfogadottsága növekedjen; itt is külső szakértőket alkalmaznak, az értékelésbe bevonnak választott testületeket is. A harmadik a *pluralisztikus modell* (pl. Franciaország és az USA), amelyben összekapcsolódnak az előző modellek jellemzői, technokrata és politikai szempontok egyaránt érvényesülnek. (Pálné Kovács, 2002)

Az EU-ban a kohéziós politika – amely mára az Unió kiadásainak egyik legnagyobb részét jelenti – az elmúlt 15 évben a *legtöbbet értékelt területté* vált. A Strukturális Alapok 1988-as reformja óta az értékelésnek és a monitoringnak igen komoly módszertani bázisa és gyakorlata alakult ki. Mindezek elősegíthetik, hogy az egyes kormányzati intervenciók legitimitása növekedjék. A konkrét gyakorlatban igen komoly különbségek figyelhetők meg az egyes tagországok között. Az 1988-as reform előtt az értékelési tevékenység kevés figyelmet kapott, szükségességéről és lebonyolítási módjáról nem egyformán gondolkodtak a tagállamok és az Európai Bizottság. Az értékelési módszertan és a meglévő kapacitások igen különböző mértékűek voltak az egyes országokban, mindez visszatükrözte a különböző közpolitikai tradíciókat. Pálné Kovács (2002) szerint 1996-ig mintegy 400 értékelő jelentés jött létre, amelyek általában nem feleltek meg a szigorú módszertani elvárásoknak. Mindez jól mutatja, hogy az értékelés hiába része a közpolitikák végrehajtásának, a regionális politikában csak az utóbbi években került előtérbe az EU-ban.

Az 1988-as reform bevezette a monitoring és az értékelési tevékenységek strukturált megközelítését. Előírta az egyes beavatkozások hatékonyságának előzetes (ex-ante) és utólagos (ex-post) értékelését a gazdasági és a társadalmi kohézió megerősítése érdekében. Az 1989-1993-as programozási időszakban kialakultak a monitoring és az értékelés alapvető rendszerei, de ezek sokszor nem működtek egységesen és hatékonyan. Sok tagállam képtelen

volt az értékelési feladatokat elvégezni, ezért a Bizottság segítségére volt szükség. Az értékelési hiányosságokra akkoriban az Európai Tanács, a Parlament és a Számvevőszék is felhívta a figyelmet. 1993-ban így új szabályozás született a következő programozási időszakokra vonatkozóan (1994-1999). Ennek során megerősítették a monitoring, az ex-ante és az ex-post értékelés tagállamokat érintő követelményeit, speciális előírásokat adtak a programok céljainak, eredményeinek és várható hatásainak számszerűsítésére. Bevezették a köztes értékelés intézményét, amelynek lényege, hogy három év után az előrehaladásról jelentést kell adni annak érdekében, hogy szükség esetén módosítani lehessen a beavatkozásokon. Az új szabályozások eredményeképpen a Bizottság erőteljes hatást gyakorolt az értékelés alakulására: egyrészt speciális értékelő egységeket hozott létre az Európai Bizottság Főigazgatóságain, amelyek feladata az értékelések koordinálása volt, és annak ellenőrzése, hogy a tagállamok eleget tesznek-e értékelési kötelezettségeiknek. Másrészt a Bizottság minden egyes fejlesztési program esetén bekérte a független szakértők által készített ex-ante értékeléseket azért, hogy erősítse pozícióját a tervekről folyó tárgyalásokon, mindezzel számszerűsíthetőbb indikátorok használatára kényszerítette a tagállamokat. Harmadrészt a Bizottság növelte saját értékelési kapacitását. Elvégezte az 1989-1993-es időszak programjainak utólagos értékelését, illetve tematikus értékelések sorozatát indította el többek között a partnerség, az innováció, a KKV-k és a közlekedés témakörében. Mindezek hatására az előző programozási időszakban értékelésre költött 9,96 millió euróval szemben az 1994-1999-es időszakban ez az összeg 25,29 millió euróra nőtt. (Bachtler – Wren, 2006) Az ismertetett törekvések igen tudatos módon hatottak a regionális fejlesztés értékelésének erősítésére, ezzel egyre nagyobb hangsúlyt helyezve a beavatkozások hatásainak kimutatásának fontosságára.

A Bizottság komoly módszertani fejlesztést támogatott az értékelés témájában (*MEANS*⁷² program). Ennek során tanulmányozták a Közösségen belül folyó értékelési gyakorlatot, létrehoztak értékelési útmutatókat, segítséget nyújtottak az értékeléssel foglalkozóknak, valamint konferenciákat szerveztek, mindezzel támogatva a tapasztalatcserét (Bachtler – Wren, 2006). A program hatására 1999-ben kiadtak egy hatkötetes módszertani segédletet, amely összefoglalta az EU-ban addig elvégzett értékelések tapasztalatait. A dokumentum kihangsúlyozza a nem gazdasági hatások mérésének szükségességét, az indikátorok szélesebb körének alkalmazását is. A bemutatott módszertan leginkább a programértékelésre vonatkozik. A MEANS program alapvető célja az volt, hogy a strukturális

⁷² Evaluation Methods for Actions of Structural Nature

politika értékelésének minőségét javítsa, növelje az értékelések használhatóságát és fokozza hitelességüket. A program szerint mindez nem valósítható meg egyetlen egységes módszertan segítségével, számos eszköz megfelelő használatára, kombinálására van szükség (Williams, 1999). Mindezt a VÁTI⁷³ is megjelentette 2000-ben magyar nyelven. A MEANS kötetek a következő témákat tárgyalják (MEANS, 2000a; MEANS, 2000b; MEANS, 2000c; MEANS, 2000d; MEANS, 2000e; MEANS, 2000f):

1. Az értékelés megszervezése és lebonyolítása

Ez a kötet az értékelési kérdéseket tárgyalja, kitér az értékelés hozzáadott értékére, a programok sajátosságaira és értékelésükre, illetve az értékelés gyakorlatának fejlődésére. Ezen kívül bemutatja az értékelés előkészítésének és végrehajtásának folyamatát, tartalmának meghatározását, az értékelés felhasználásának módjait és a sikeres értékelés garanciáit.

2. A monitoring és értékelés indikátorainak kiválasztása és használata

Tartalmazza azokat az indikátorokat (és azok alkalmazási területeit, előállítási módját), amelyek jól felhasználhatóak a döntések támogatására, az eredmények, hatások számszerűsítésére. A javasolt mutatók alkalmazása megalapozza az összehasonlíthatóságot is az EU-n belül.

3. Főbb értékelési technikák és eszközök

Bemutatja azokat az eszközöket, amelyek felhasználhatóak az értékelések során. Minden egyes eszköz esetén tartalmaz egy általános ismertetést, és leírja a használattal kapcsolatos alapelveket, az erősségeket és a gyengeségeket, illetve példákat mutat az eszközök alkalmazására.

4. Értékelési megoldások a partnerség keretén belül

Négy olyan technikát mutat be, amelyek alkalmasak azoknak a programoknak az értékelésére, amelyek a partnerség keretén belül valósulnak meg.

5. A környezeti, foglalkoztatási és egyéb prioritások áttételes hatásainak értékelése

Az adott programok, beavatkozások közvetlen hatásain túl vannak olyan más területeken jelentkező hatások (pl. foglalkoztatás, esélyegyenlőség) is, amelyeket szintén vizsgálni szükséges. Erre nyújt megoldást ez a rész.

⁷³ Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhasznú Társaság

6. 300 fogalom és szakkifejezés

Ez a kötet felsorolja a szakterület legfontosabb fogalmait és azok definícióit. Mindez nagyban megkönnyíti a különböző partnerek, érintettek együttműködése során szükséges kommunikációt.

A Strukturális Alapok 1999-es reformja új szabályozásokat⁷⁴ vezetett be a 2000-2006-os tervezési időszakra. A programok lebonyolításának egyszerűsítése érdekében decentralizálta a monitoring és az értékelés végrehajtásának felelősségét. Az előzetes, köztes és utólagos értékelések elvégzésének követelményét tovább szigorította. Az ex-ante értékeléseknél előírta, hogy különös figyelmet kell szentelni a környezet, a munkaerőpiac és az esélyegyenlőség témakörének. Bevezették a teljesítménytartalék intézményét, amelynek lényege, hogy a köztes értékelés során született eredmények alapján a program költségvetésének korábban visszatartott 4%-át a legsikeresebb beavatkozásokra lehet átcsoportosítani a programozási időszak alatt. A Bizottság ebben az időszakban továbbra is támogatta az értékelési módszertan fejlesztését útmutatók megrendelésével, konferenciák⁷⁵ szervezésével, stb. (Bachtler – Wren, 2006). Batterbury (2006) szerint mára az értékelés egy majdnem konstans módon jelenlévő tevékenység az EU tagállamai körében.

A legújabb általános értékelési útmutatót a Tavistock Intézet készítette és publikálta 2003 decemberében *The Guide* (Útmutató) néven. Ez bizonyos szempontból a MEANS sorozat folytatása. Egyes területeken továbblépett a hatkötetes útmutató módszertanán, míg bizonyos részek teljes egészében a MEANS kötetek ismétlésének tekinthetők. A *The Guide* első része az értékelés hasznát, értelmét taglalja a gazdasági és társadalmi fejlesztési programok kapcsán. A második rész az értékelés tervezését, kivitelezésének lépéseit írja le. A következő fejezet az értékelési kapacitásokkal foglalkozik, míg az utolsó részben az egyes módszerek és indikátorok kiválasztásáról van szó. A módszertan folyamatos továbbfejlesztése érdekében minden egyes programozási periódusban 6-8 módszertani segédlet (Working Papers vagy Working Documents) is megjelenik a Regionális Politikai Főigazgatóság gondozásában. Ezek tartalmazzák a legújabb eszközöket, technikákat, amelyek az értékelési munkában fontosak lehetnek.

Értékeléssel foglalkozó módszertani kiadványt az OECD Közmenedzsment Szolgálata is létrehozott 1999-ben több tagország képviselőjének közreműködésével, amelyben leírja a

⁷⁴ Részletesen lásd 1260/1999/EK.

⁷⁵ Az Európai Unió értékeléssel foglalkozó hivatalos konferenciáinak időpontjai és helyszínei: 1995 Brüsszel, 1996 Berlin, 1998 Sevilla, 2000 Edinburgh, 2003 Budapest (Key Messages, 2003).

legfontosabb alapelveket, és bemutatja a módszertani hátteret az európai tapasztalatokkal együtt. Ebben hangsúlyozzák, hogy az értékelésnek nem létezik egyetlen, minden körülmények között megfelelő módja, az egyes célokról, szerepekről és módszertani megfontolásokról maguknak az országoknak (vagy az EU-nak) szükséges dönteniük. Ez a fajta hozzáállás bizonyos szempontból megfelelő lehet, amennyiben nagyon különböző országokról, térségekről van szó. Ugyanakkor véleményem szerint amennyiben a kohéziós politika központi forrásainak hatásait, eredményességét kell feltárni, akkor érdemes *egységes alapelveket, módszertanokat* használni az összehasonlíthatóság érdekében. Természetesen ezek fejlesztésére, átdolgozására időről időre szükség van, hiszen a folyamatosan változó gazdasági, társadalmi, technológiai és politikai környezet megköveteli új és modernebb módszerek alkalmazását ezen a területen is.

2.3.2 Az értékelés céljai, haszna

Az értékelés céljainak ismertetése során az első lépésben általánosságban vizsgálom, hogy a közpolitikák értékelését milyen célrendszer használatával lehet elvégezni. Majd ezzel összevetve bemutatom az OECD ajánlásai alapján a fejlesztéspolitika értékelésének céljait. Az alfejezet következő részében az európai uniós fejlesztések értékelésének közvetlenül és közvetetten megfogalmazható célstruktúráját ismertetem. Végül felvázolom, hogy melyek azok a célok, amelyeknek a jelenlegi értékelési gyakorlat nem tesz eleget megfelelő mértékben.

A közpolitikák értékelésének *számos oka* lehet. Előfordulhat, hogy az értékelés csak ürügy azért, hogy időt nyerjenek a döntéshozók: értékelő tanulmány megrendelésével a döntés hosszú időre kitolható. Sokszor arra használják fel az értékeléseket, hogy a vezetők kibújjanak a felelősség alól, mivel az értékelő jelentés megfelelő bizonyítékokkal szolgálhat a döntés megalapozásához. Lehet, hogy a döntés már régen megszületett, és az értékeléssel csak alá kívánják támasztani, a legitimitását akarják biztosítani. További lehetséges cél a közvélemény szemében pozitív fényben feltüntetni egy programot egy jó értékelési beszámoló publikálásával. Az esetek többségében természetesen a támogatási feltételek írják elő a kedvezményezettek számára, hogy értékelést készítsenek egy adott programról, támogatásról, ilyenkor külső kényszerről beszélhetünk. Szakmai szempontból két olyan fő cél létezik, amelyek leginkább szolgálják a közpolitikák fejlesztését, hatékonyságának javítását. Az egyik a közpolitikai értékelés *döntés-előkészítő szerepe*. Ebből a szempontból az értékelés célja lehet az időközi korrekciók indoklása, kikényszerítése, a program jövőjéről szóló döntés megalapozása, a további finanszírozásra vonatkozó döntés előkészítése, egyes alternatívák

esetén a közöttük történő választás megalapozása. A másik fő cél a közpolitikai értékeléseknél a *szervezeti tudás és tanulás* előtérbe kerülése. Ilyen szempontból feladat lehet a program történetének dokumentálása, visszajelzés a gyakorlati alkalmazók felé, az elszámoltathatóság biztosítása, a társadalmi beavatkozás megértése és megérttetése (Weiss, 2005). Az említett célok a különböző szituációkban sokszor keverednek, párhuzamosan is megjelennek, a mögöttük meghúzódó motivációk fontos üzenetet hordoznak az értékelők számára. Összességében érdemes átgondolni, hogy vajon az értékelés mennyiben lesz hasznos a szűkebb és tágabb közösség számára, hasznosítására és hasznosulására van-e komoly esély.

Az OECD tájékoztató anyaga a közpolitikai értékelés alapvető céljának „a döntéshozatalnak, az erőforrások elosztásának, és az elszámoltathatóságnak a fejlesztését” tartja (OECD, 1999, 6. p.). Alapvetően úgy véli, hogy a közpolitikai értékelés feladata nem az igazság keresése, hanem hogy információt nyújtson, és megalapozott véleményt adjon a közpolitikai programokról, ezáltal lehetővé válik az egyes döntések komolyabb megalapozása. Az értékelés általános céljai lehetnek a tájékoztató szerint a döntések minőségének javítása, az erőforrások allokációjának megalapozása, az elszámoltathatóság biztosítása, a közigazgatási reformoknál a teljesítménymérés támogatása, ezáltal a közmenedzsment fejlesztése, valamint megfelelés az intézményi követelményeknek.

Az értékelés általános céljai közé tartozik az adott *közcéli beavatkozás igazolása*, tehát annak a bemutatása, hogy az egy feltáratlan vagy kielégítetlen szükségletre irányul. Az értékelés képes ezeket az igényeket feltárni, és vizsgálni a beavatkozás megfelelőségét. Következő célja a *beavatkozások hatékonyságának javítása*. A megfigyelt eredmények és hatások felhasználásával visszacsatolásra ad lehetőséget. Ezáltal a kevésbé jól működő programok költségvetése csökkenthető, a sikereseké pedig növelhető (erre szolgál a teljesítmény-tartalék is). Ezen a téren a leghasznosabb a siker- és kudarctényezők elemzése, mert így lehetővé válik az egyes beavatkozások hibáinak kiküszöbölése. További cél még az *elszámoltathatóság* biztosítása. Az értékelés eredményeképpen jelentés készül az egyes hatóságoknak és a közvéleménynek az elért eredményekről, teljesítményekről, a költségek felhasználásának ütemezéséről. Mindez biztosítja a felelős irányítást és az átláthatóságot. Ezáltal a közvélemény megismerheti, hogy mire lett elköltsve a támogatás, mi indokolta a beavatkozásokat, és azok milyen hatásokkal, haszonnal jártak (MEANS, 2000a). Szintén cél a *tudástermelés*, amelynek lényege, hogy egy adott környezetben megvalósuló program működése során, és a különböző beavatkozások és tevékenységek hatékonysága kapcsán megjelenő információk, adatok mind segíthetik a további programok alkotóinak, tervezőinek munkáját. Ez sajnos még nem eléggé támogatott az értékelési gyakorlatban. Végül az

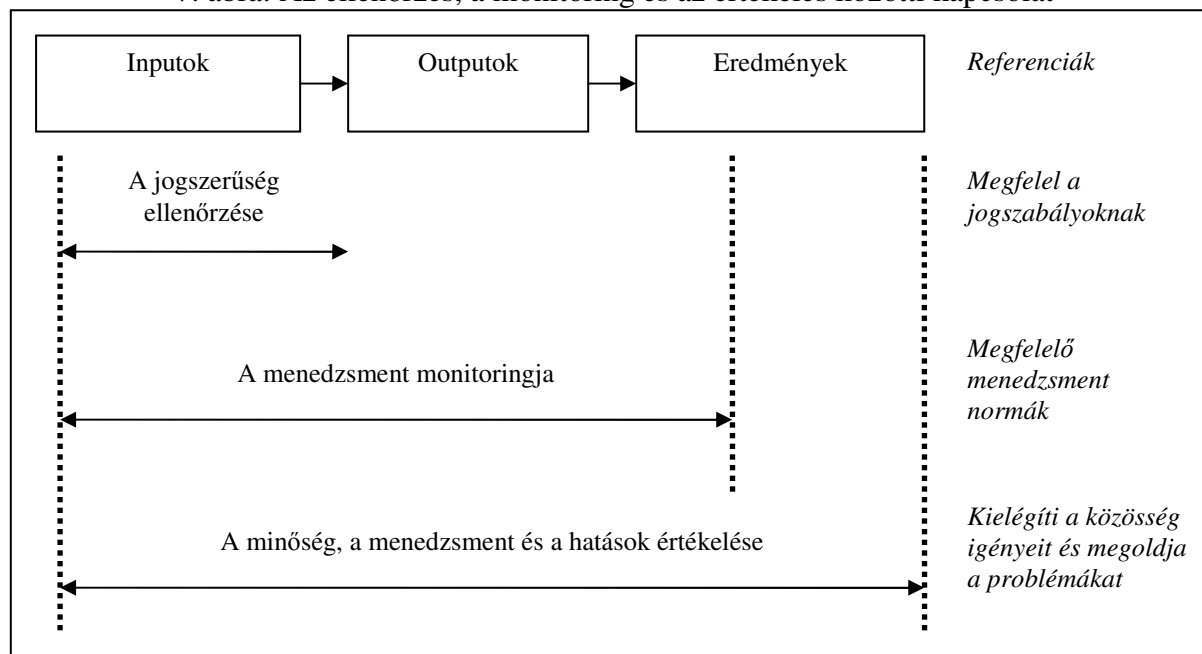
értékelés célja lehet még az *intézményi kapacitások erősítése*, fejlesztése a program résztvevői körében, a köztük lévő kapcsolatok, a partnerség erősítése (Guide, 2003). Az egyes értékelési módszerek nem tudják ezek közül az összes célt felvállalni, általában az elsőként említetteket írják elő szigorú jogszabályok, ezért azokat szokták nagyobb mértékben megvalósítani.

Az értékelés rendszerével szemben megfogalmazhatóak különböző elvárások. Egyrészt fontos, hogy legyen keresletorientált, tehát valós igényeket szolgáljon ki tevékenységével. Másrészt illeszkednie kell az egyes fejlesztéspolitikai ciklusokhoz. Továbbá fontos a rugalmassága, ami azt jelenti, hogy a végrehajtásból származó információkra reagálni tudjon, illetve arányossága, ami az értékelésre fordított idő és pénz és annak hasznossága közötti arányra utal. Szempont lehet még a függetlenség és az átláthatóság is. (Balás, 2006)

Az eddigi európai uniós gyakorlat alapján Batterbury (2006) megállapította, hogy van két olyan cél, amelyet az értékelési munka során nem sikerült megfelelően megvalósítani, ugyanakkor nagyon hasznos lenne felvállalásuk és alkalmazásuk. Az egyik ilyen a különböző irányítási, menedzselési *kapacitások fejlesztése*, bővítése. Ennek legfontosabb üzenete az lehet, hogy az értékelés segítsen a programok vezetőinek jobban megérteni azt, hogy hogyan és mitől lesznek sikeresek az egyes beavatkozások. Ezáltal az értékelés egyre inkább az irányítás eszközévé válhat. A másik ilyen tényező a *tanulás*, amely az értékelési munka legfőbb célja lehet. Segíthetne megérteni, hogy miért produkálja a beavatkozás a megfigyelt hatásokat, milyen tanulságokkal szolgálhatnak más programok, és minek a következtében jönnek létre nem várt hatások. Az értékelés segítségével megvalósulhat az *egyhurkos tanulás*, amikor meghatározzuk, hogy az egyes programok hogyan működhetnének jobban, és milyen korrekcióra van ehhez szükség. Jelenleg ezt a feladatot a köztes (mid-term) értékelések látják el. Továbbá az értékelés segítségével egyéb más programok és politikák fejlesztésére vonatkozó tanulságok is leszűrhetők, mindez támogathatja a jövőben létrejövő politikák kialakítását, ez már a *kéthurkos tanulásnak* felel meg. Ezek a tényezők a tematikus értékelésekkel szintén kezdenek megjelenni az európai uniós gyakorlatban, ugyanakkor jelenleg még hiányzik az ilyen evalvációkból a kauzalitás és a működési mechanizmusok vizsgálatának megfelelő hangsúlyozása. A *háromhurkos tanulás* is erősíthető lenne az értékeléssel. Mindehhez szükséges szervezeti szinten az értékelési munkában a participációs technikák folyamatos használata, a szervezet tagjainak állandóan és elkötelezetten részt kell venniük a hibák feltárásában, amely a stratégiák és a politikák megváltoztatásához vezethet. Amennyiben ezek megvalósulnak, úgy az értékelés egy proaktív eszközzé válhat a politikaformálók, a program vezetői és az érintettek kezében, amely elősegíti a szervezeti és a közpolitikai tanulást a program teljes életciklusán keresztül. Mindezen célok kitágították az

értékelési módszerek spektrumát, célrendszerét, számos olyan új funkciót, tevékenységet feltételeznek, amelyek természetesen növelik az adott értékelési munka erőforrás-szükségletét. A kérdés az, hogy mindez mennyire áll arányban a jelentkező hasznossággal.

7. ábra: Az ellenőrzés, a monitoring és az értékelés közötti kapcsolat



Forrás: MEANS (2000a): Az értékelés megszervezése és lebonyolítása. Az EU Strukturális Alapjai által finanszírozott programok értékelésének módszertana. MEANS füzetek 1999. Budapest, Váti Kht., 37. o.

2.3.3 Az értékelés jellemzői, fajtái

Az elkövetkezőben bemutatom az értékelés különböző formáit, fajtáit, amelyek gyakran előfordulnak a regionális fejlesztés evalvációjának folyamatában. A regionális fejlesztési programok tágabb értelemben vett értékelése kapcsán a 7. ábrán látható elemzői eszközrendszer áll rendelkezésre. Ennek első megjelenési formája az *ellenőrzés*, amely a jogszerűséget igyekszik bebizonyítani. Ilyenkor megvizsgálják a törvényi feltételek meglétét, az egyes engedélyek, okiratok hitelességét, érvényességét. Ebben a fázisban még nem történik beavatkozás, azért csak az inputok ellenőrzése lehetséges. A második tevékenység a *monitoring*, amely már a program megvalósulásának nyomon követését vállalja fel. Itt már megfigyelhetőek egyes outputok, éppen ezért lehetséges a hatásvizsgálat is, illetve a célkitűzések és a megvalósítás összehasonlítása. Ugyanakkor a monitoring során csak a program megvalósulása tekinthető át, vagyis az egyes erőforrások elköltése és az eredmények létrejötte. A harmadik lépcsőfok az *értékelés*, amely sokszor csak a program befejezése után zárulhat le. Ennél a tevékenységnél már lehetséges a beavatkozások hatékonyságának, hatásosságának, hasznosságának megítélése is. Az értékelés hasznosítja a monitoring során keletkező információkat. (Rechnitzer – Lados, 2004) Megállapítható, hogy a rendszer egyes

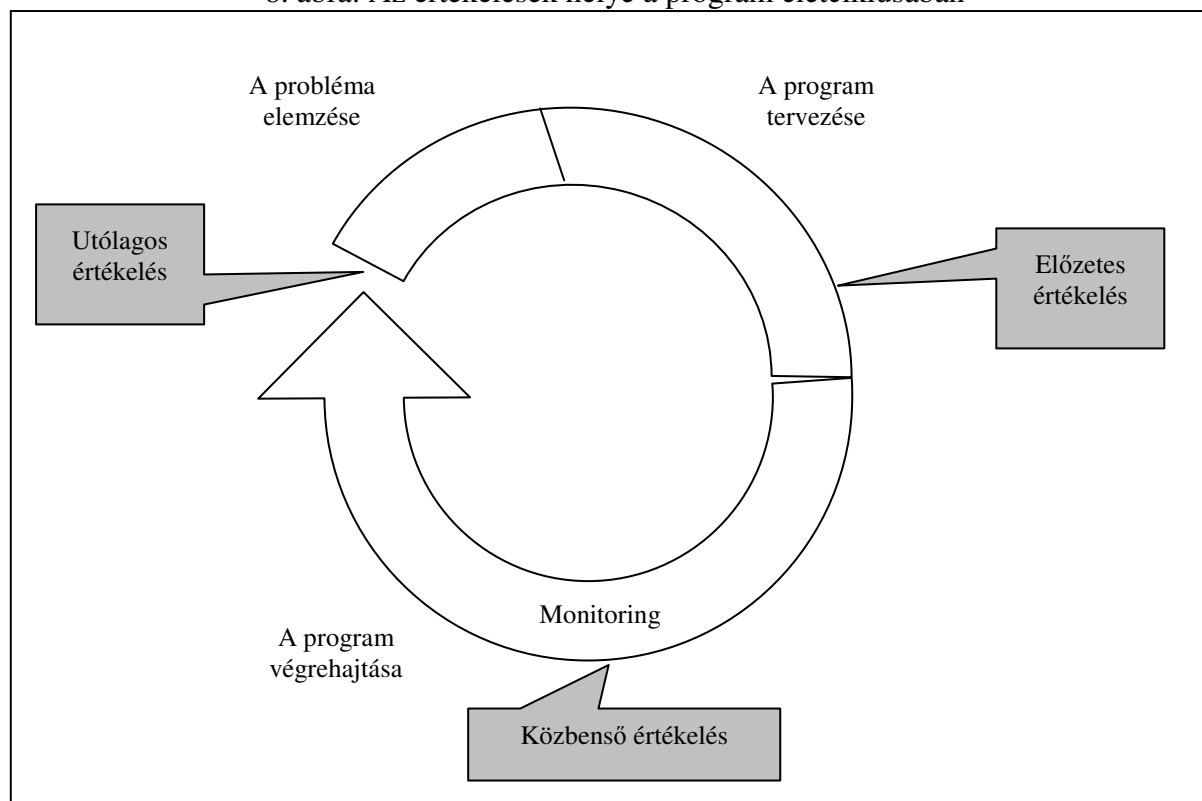
elemei különböző feladatokat vállalnak fel, amelyeket az ellenőrizhetőség, elszámoltathatóság elvének megfelelően általában különböző szervezetek, intézmények látnak el. Fontos közöttük a megfelelő koordináció és a különböző tevékenységek során létrejött eredmények összevetése.

Az értékelés tárgya lehet egy fejlesztési projekt, program vagy akár politika is. Ezek értékelése egymással összefügg, átfedések is tapasztalhatók, de az egyes értékelések mégis eltérő módszertannal, térbeli és időbeli korlátokkal dolgoznak (Pálné Kovács, 2002). A *projektek értékelésénél* a legfontosabb eszköz a költség-haszon és a költséghatékonysági elemzés. Ezek képesek eredményül olyan információt előállítani, amely alapján már előzetesen is dönteni lehet az egyes projektekről. Továbbá meghatározó lehet még a projektek megítélésénél, hogy mennyivel járulnak hozzá a gazdasági teljesítmény növeléséhez, és milyen a pénzügyi teljesítményük, illetve hogy mennyire fenntarthatóak (Conference, 2003). A programok számos projektből állnak, de nem lehetséges ezek *értékelése* esetén pusztán összegezni a projektek értékelésének eredményeit, mivel sok olyan további szempont merül fel egy komplex program esetén (pl. szinergia), ami az egyedi projektértékelésekben nem jelenik (nem jelenhet) meg. Ugyanakkor a projektek értékelésénél figyelembe kell venni az egyes programok célrendszerét. Ennek az értékelésnek különösen akkor van szerepe, ha az Európai Unió nagy infrastrukturális beruházásaira gondolunk. Ilyenkor fontossá válik, hogy megvizsgálják a beavatkozás hatását a régió gazdasága és társadalma szempontjából. A programok értékelései nagyon sok szereplő számára fontos információkat hordoznak, döntéstámogató szerepük is van. Itt olyan szempontok kerülnek előtérbe, mint a hatékonyság, a hatásosság, a program környezetének hatása, stb. A *politikák értékelésénél* az evalváció tárgyát átfogó területek alkotják, mind például a fenntartható regionális növekedés, az információs társadalom, a környezetvédelem vagy a nemek közötti esélyegyenlőség. Az értékelések egyik következő formája a *mélyreható elemzés* (vagy mélyelemzés). Ilyenkor egy adott kérdés vizsgálatával az egész Unión belül akár több éven keresztül is foglalkoznak. Ezek általában a legköltségesebb, a leginnovatívabb, a legellentmondásosabb vagy a leginkább stratégiai jellegű intézkedések és célok lehetnek. A mélyelemzés vonatkozhat a beavatkozások hatásainak vizsgálatára vagy egy adott célcsoport vizsgálatára is. (Horváth, 2001c) A dolgozat szempontjából a legfontosabb terület a program értékelés, mivel a harmadik fejezetben a I. NFT egyes operatív programjainak allokációs értékelését mutatom be.

A programok kapcsán az értékelés időpontja szempontjából három különböző típust lehet elkülöníteni: az előzetes (ex-ante), a közbenső (mid-term) és az utólagos (ex-post) értékeléseket (lásd a 8. ábrát). (Ezek lépéseit, egyes szakaszait lásd a 14. táblázatban.) Az

előzetes értékelés célja, hogy a program tervezőitől független szakemberek véleményt mondjanak a tervdokumentumról, szükség esetén változtatási javaslatokat tegyenek a terv javítása érdekében (Rechnitzer – Lados, 2004). Az előzetes értékelés elősegíti, hogy a program releváns és koherens legyen (Horváth, 2001c). Továbbá biztosítja, hogy a rendelkezésre álló források optimális allokációja valósuljon meg. A Bizottság megkapja a tagállamoktól az előzetes értékeléseket már a tervdokumentumokkal együtt, döntését ezekről együttesen hozza meg. Az *ex-ante* értékelés során a legfontosabb kérdések a program relevanciájának, hatásosságának és hasznosságának mértéke. Az előzetes értékelés során meg kell vizsgálni, hogy melyek a lehetséges kockázati tényezők a program kapcsán (Working Document No. 1, 2006). Az előzetes értékelés lényege tehát, hogy még a terv megvalósításának elindulása előtt lehetőség nyílik annak fejlesztésére, átgondolására, módosítására.

8. ábra: Az értékelések helye a program életciklusában



Forrás: Rechnitzer J. – Lados M. (2004): A területi stratégiáktól a monitoringig. Módszertan, gyakorlati praktikumok. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 260. o.

A *közberső értékelés* célja, hogy a program megvalósulása közben lehetőséget teremtsen az eredmények áttekintésére és a szükséges változtatások implementálására. Kérdésként fogalmazható meg ebben az esetben, hogy a program tervezése óta történt változások nem befolyásolták-e annak relevanciáját, mennyire koherens továbbra is

célrendszere, stb. Ezt az értékelést is külső szakértőnek érdemes elvégeznie indikátorok alapján a monitoring rendszerből származó adatok felhasználásával (Rechnitzer – Lados, 2004). A mid-term értékelés vizsgálja a pénzügyi megvalósítást és a monitoring minőségét is. Igénybe veszi az ex-ante értékelés eredményeit, illetve a környezetből származó információkat is, rövid vizsgálatokat végez, amelyek célja, hogy a program eredményeit elemezze a hatások tanulmányozása nélkül (Horváth, 2001c). A közbenső értékeléseket az új tervezési időszakban ki kell egészíteni *folyamatos (on-going) értékelésekkel* is, amelyek az elgondolkodások szerint rugalmasan reagálnak a szükségletekre. Ezek keretein belül értékelési feladatok sorozatát fogják elvégezni a tagállamok. Mindez biztosíthatja, hogy a monitoring és az értékelési tevékenység között erősebb legyen a kapcsolat (Burylo, 2006). A közbenső és a folyamatos értékelés legfőbb feladata, hogy szükség esetén a program megvalósulása közben is lehessen már módosításokat tenni, átcsoportosításokat eszközölni.

14. táblázat: A különböző értékelések lépései

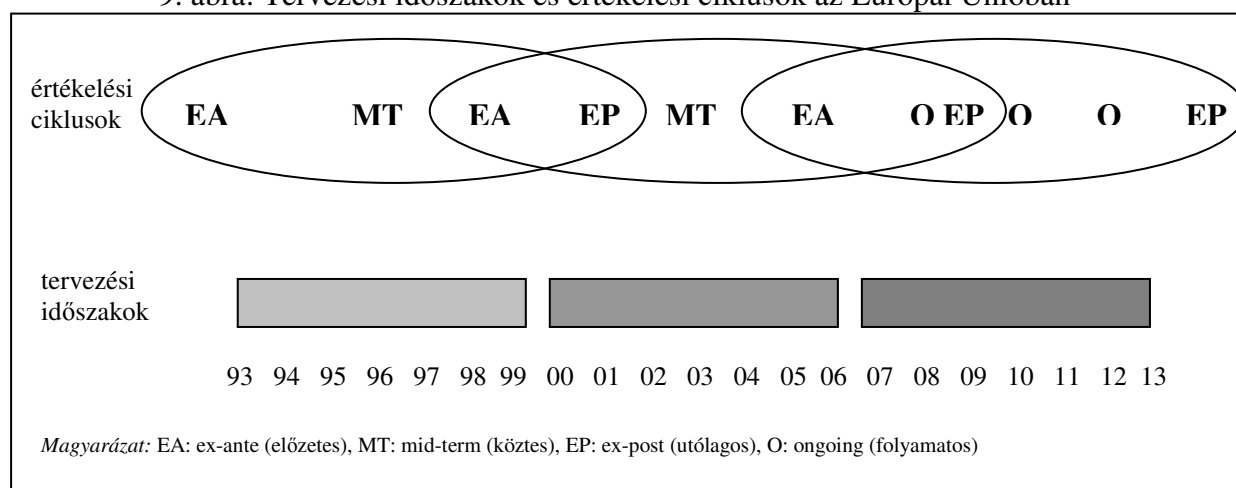
I. Előzetes (<i>ex-ante</i>) értékelés	<ol style="list-style-type: none"> 1. A korábbi értékelési eredmények elemzése 2. Az érintett állam, régió vagy szektor erősségeinek, gyengeségeinek, potenciáljának elemzése 3. A stratégia logikájának és konzisztenciájának értékelése 4. A célok kvantifikálása 5. A várható társadalmi-gazdasági hatások értékelése, a politika igazolása, a pénzügyi források elosztása 6. A végrehajtási és monitoring előkészületek minősége
II. Közbenső (<i>mid-term</i>) értékelés	<ol style="list-style-type: none"> 1. Korábbi értékelési eredmények elemzése 2. Az ex-ante értékelés erősségek, gyengeségek és potenciálemzés részének folyamatos érvényessége 3. A stratégia folytonos relevanciájának és konzisztenciájának értékelése 4. A célok kvantifikálása – kimenetek (outputok), eredmények, hatások 5. A várható társadalmi-gazdasági hatások szempontjából a hatékonyság és a hatásosság értékelése 6. A végrehajtási és monitoring előkészületek minősége 7. A teljesítmény-tartalék 8. Konklúziók és javaslatok
III. Utólagos (<i>ex-post</i>) értékelés	<ol style="list-style-type: none"> 1. A résztvevőkre gyakorolt hatások számbavétele 2. A regionális és makrogazdasági hatások elemzése 3. Súlyponti beavatkozások értékelése

Forrás: Rechnitzer J. – Lados M. (2004): A területi stratégiáktól a monitoringig. Módszertan, gyakorlati praktikumok. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 261-266. o. alapján saját szerkesztés

A folyamatosan történő monitoring tevékenység működési információkat biztosít a program megvalósítása során. Mindezeket jól fel lehet használni arra is, hogy folyamatosan értékeljék a programok teljesítményét, és aktuális vagy potenciális nehézségek esetén elősegítsék, megalapozzák a beavatkozásokat. Két olyan speciális helyzet van, amikor az egyes tagállamoknak mindenképpen el kell végezniük az on-going értékelést: egyrészt amikor a monitoring rendszer szignifikáns eltéréseket mutat a korábban kitűzött célokhoz képest, másrészt amikor a teljes (operatív) program felülvizsgálatára van szükség. Ez utóbbi akkor

fordulhat elő, ha például a program környezetében komoly gazdasági vagy társadalmi változások történtek, ha a közösségi, nemzeti vagy regionális prioritások megváltoztak, vagy megvalósítási nehézségek léptek fel (Working Document No. 5, 2006). Mivel az Európai Unióban hétéves tervezési periódusok vannak, ezért nagyon könnyen előfordulhat olyan helyzet, amikor szükség van módosításra különböző változások miatt.

9. ábra: Tervezési időszakok és értékelési ciklusok az Európai Unióban



Forrás: Gaffey, V. – Nicolas, P. (2005): Building Evaluation Capacity. Előadás. Budapest, április 5., 5. o.

Az *utólagos értékelés* a program befejezése után készül el, megszervezésének feladata a Bizottság hatáskörébe tartozik (Sarudi, 2004). Célja, hogy elemezze a beavatkozások által kiváltott hatásokat és a tervezett és megvalósult intézkedéseket. Sokszor érdemes ennek időpontját kitolni a program lezárulása utánra (akár 2-3 évvel), mivel az egyes hatások jelentkezése (illetve felmérése és rögzítése) is időben elhúzódó folyamat. Szükséges a program mennyiségi és minőségi hatásait is felmérni. A cél az, hogy megállapítsák, hogy az adott program mennyiben segítette elő a térség gazdasági és társadalmi fejlődését. Mindezek során olyan tudás halmozódik fel, amit fel kell használni a következő fejlesztési programok kialakítása során is (Rechnitzer – Lados, 2004). Az ex-post értékelés célja, hogy a program végrehajtói elszámoljanak az elköltött pénzügyi eszközökkel, beszámoljanak az intézkedések eredményeiről, hatékonyságáról, fenntarthatóságáról. Kidolgozása akár egy évet is igénybe vehet. Az utólagos értékelés elkészítői általában a monitoring, az adminisztráció illetve a helyszíni felmérések eredményei alapján dolgoznak. (Horváth, 2001c) További célja azon tényezők kimutatása, amelyek a sikerességet vagy a kudarcot okozták, illetve az egyes eredmények és hatások fenntarthatóságának vizsgálata (Guide, 2003). Az utólagos értékelés képes leginkább átfogó képet rajzolni egy program megvalósulásáról, mivel már a hatások kimutatását is felvállalhatja. Ugyanakkor mire az utólagos értékelések elkészülnek, általában

már az új tervdokumentum alapján új programok indultak el, ezért nehéz a tapasztalatok felhasználása.

A három értékelési munka között időben *átfedések* vannak, ahogy ez tanulmányozható a 9. ábrán is. A 2007-2013 közötti időszak terveinek előzetes értékelésére 2005-2006 során kerül sor. A folyamatos értékelést a teljes tervezési időszak alatt folytatni kell. A 2000-2006-os időszak utólagos értékelése 2009-ben lesz. Ezeket az evalvációkat menet közben további tematikus értékelések egészíthetik ki.

2.3.4 Az értékelés folyamata, menete

Az Európai Unió hivatalos, 1999-es módszertani útmutatója szerint a fejlesztési programok értékelésének *négy alapvető fázisát* lehet elkülöníteni, ezek a következők (MEANS, 2000c):

1. Értékelés strukturálása
2. Változások megfigyelése
3. Adatok, információk elemzése
4. Ítéletalkotás a programokról, beavatkozásokról

Ezeket az Unió újabb módszertani útmutatója (Guide, 2003) további lépésekkel árnyalja, bővíti; komoly hangsúlyt helyezve az értékelési eredmények kommunikációjára és a minőségbiztosításra. Eszerint az értékelés megtervezése az értékelési folyamat első lépése. Ennek során kell meghatározni az értékelés fókuszát, vagyis hogy mire terjedjen ki földrajzi, időbeli, szektorális és intézményi dimenziók, illetve szempontok szerint. Már itt érdemes azonosítani és bevonni azokat az érdekelteket, akiket a program hatásai érintenek. Mindez elősegíti azt, hogy az értékelési munkát és annak eredményét ők is magukénak érezzék, elfogadják. Az értékelés megtervezésében nekik is részt kell venniük. Ezután következik a programok logikai modelljének felvázolása, ami meghatározza az értékelés célját is. Ez általában az egyes programok eredményességének, sikerességének megállapítása, tehát annak a vizsgálata, hogy a program elérte-e azokat a célokat, amelyeket kitűztek számára. A következő lépés az értékelési kérdések és kritériumok definiálása. Ezek a kérdések lehetnek leíróak, normatívak és kritikusak, foglalkozhatnak ok-okozati viszonyokkal. Alapvetően a döntéshozatalra, a hatásokra, a szükségletekre és a végső értékítéletre kell vonatkozniuk. Ezután meg kell határozni az értékelési kritériumokat. Ezek lehetnek a program hatékonysága, hatásossága, hasznossága, relevanciája. Majd meg kell vizsgálni, hogy ezek a kérdések mennyire alkalmazhatóak a gyakorlatban. Mekkora a hasznosságuk, mennyire stabil alapon

nyugszanak, van-e megfelelő adat a megválaszoláshoz. Mindezek után következhet a megfelelő értékelési eszközök, erőforrások allokálása és a felelőségek meghatározása. Az eszközök és módszerek megválasztását befolyásolhatja a program logikájának megbízhatósága, az érdekeltek közötti konszenzus erőssége, a program típusa, a program ciklusában betöltött helye és a program beavatkozási területe, illetve a rendelkezésre álló információk, amelyekből az értékelők dolgoznak. (OECD, 1999)

2.3.5 Módszerek, eszközök és technikák

Az értékelés végrehajtása érdekében számos eszköz közül lehet válogatni. Természetesen a választás több szempontból sem mindegy: érdemes megvizsgálni az adott értékelés mélységét, a felhasználás jellegét, a rendelkezésre álló erőforrásokat (pénz és idő) is (Rechnitzer – Lados, 2004). Mindezek befolyásolják azt, hogy a következőkben felsorolásra kerülő eszközök közül melyiket érdemes kiválasztani egy konkrét értékelésnél.

A megfelelő eszköz kiválasztása előtt érdemes megvizsgálni, hogyan kell alkalmazni az adott elemző technikát, melyek azok a területek, amelyeken megfelelően működik, melyek az alkalmazás korlátai, mik lehetnek a bemenő és a kimenő adatok, melyek lehetnek a hozzá kapcsolódó kiegészítő eszközök. Ezekről igen széleskörű tájékoztatást ad Rechnitzer János és Lados Mihály könyve (2004) és az európai szakirodalom (Sourcebooks, 2003) is.

Az értékelés megkezdése előtt dönteni kell az alkalmazásra kerülő módszerek köréről. Különböző szituációkban az adott *eszközök*⁷⁶ *kombinációja* is lehetséges. Az egyes értékelési módszerek eltérő helyzetekben alkalmazhatóak a teljes folyamat alatt. Egyrészt hasznosak lehetnek az értékelés megtervezéséhez, másrészt az előzetes értékelésekhez, illetve a köztes és a végső evalváció során is.

A különböző eszközök csoportosíthatóak funkciójuk szerint is. Az első csoportot azok alkotják, amelyek *leíró* jellegűek, az érintettek tapasztalatait, véleményeit mérik fel. Ide tartozik pl. a fókuszcsoport, a szakértői panel, a kérdőíves felmérés. A második csoportba azok az eszközök kerülnek, amelyek *összehasonlításokra* használhatóak, elemzik a különböző hatásokat, illetve modellépítésre alkalmazhatóak. Ilyen pl. a faktorelemzés, a regresszióanalízis, az input-output modell, stb. (Rechnitzer – Lados, 2004).

Az egyes eszközök kiválasztását jelentős mértékben meghatározza az adott értékelés célja is. Az értékelő munka gyakori törekvése az *elszámolási kötelezettségnek* való megfelelés. Ebben az esetben a módszereknek leginkább a teljesítmény bemutatására kell koncentrálniuk.

⁷⁶ Ebben a szöveggörnyezetben az eszközök jelentik azokat a metódusokat, amelyek sztenderd módon rendelkezésre állnak az értékeléshez, míg a módszer kifejezés azt az eljárást jelöli, amelynek során egy vagy több eszközt alkalmazunk az értékelés megvalósítása érdekében (MEANS, 1999c).

Ez a tevékenység nagyon hasonlít a számvevők feladatához. Be kell mutatni az intézkedések pénzügyi oldalát, és kvantitatív elemzéseket kell végezni. Egy másik cél lehet a *tervezés és a hatékonyság bizonyítása*. Ilyenkor a legfontosabb szempont, hogy bemutassák, hogy az erőforrások megfelelő módon hasznosultak. Ennek egyik legjobb eszköze a költség-haszon és az input-output elemzés. További cél lehet a programok teljesítményének és megvalósításuk *hatékonyságának növelése*. Ez általában azok érdekeit szolgálja, akik felelősek a programok végrehajtásáért. Ebben az esetben gyakran cél az egyes adminisztratív hivatalok, ügynökségek teljesítményének összehasonlítása, ennek elterjedt eszköze az esettanulmány technika. Célként fogalmazódhat meg a *tudásteremtés* is. Ilyenkor a tudományos kutatás eszközeit szokták felhasználni. Arra a kérdésre keresik a választ, hogy adott környezetben milyen intézkedések hoznak átütő eredményt, és ezeket hogyan kell megvalósítani. Végül célként szerepelhet az *intézményi kapacitások erősítése* és fejlesztése az adott program érintettjei között. Ma már nyilvánvaló tény, hogy a programok értékelésének nem kizárólag azok finanszírozói és értékelői szükségleteinek kell megfelelniük, hanem valamennyi érdekelt, érintett fél elvárásainak is. Az ilyen céllal folyó értékelési munka segít a helyi partnereknek, résztvevőknek a megfelelő irányítási módszerek kidolgozásában, létrehozásában (Guide, 2003). Természetesen az egyes értékelési szituációkban nem figyelhetőek meg ezek a célok ennyire önállóan, általában jellemző a különböző célok keveredése. Az egyes célok előfordulási gyakorisága jelentős mértékben függ az adott ország értékelési kultúrájának fejlettségétől is.

Minden eszköz alkalmazása egy célra vezethető vissza: egyes input adatokból (pl. információk, tények, vélemények, bírálatok) output adatokat kell létrehozni. Továbbá minden eszköz rendelkezik egy névvel, használati leírással, minőségi szabványokkal, működési szisztémával, stb. Az eszközök lényege, hogy bizonyos inputokon adaptációs változtatásokat hajtsanak végre, és így outputokat nyerjenek. A legtöbb használt eszköz a tudományos szférából származik, alkalmazása érdekében gyakran egyszerűsítették működését. Alkalmazásuk előtt az eszközöket adaptálni szükséges az adott helyzethez, figyelembe kell venni az értékelés célját, a rendelkezésre álló adatokat, az erőforrásokat és a határidőket. Ugyanakkor figyelembe kell venni azt is, hogy minden eszköznek vannak gyengeségei. Ezeket érdemes más eszközökkel kompenzálni. Egyes értékelések során hajlamosak az értékelők túlértékelni az eszköz hasznosságát. Végül érdemes megjegyezni, hogy az eszköz sohasem egyenlő az értékeléssel. (MEANS, 2000c) Mindezen megfontolások sokat segíthetnek a megfelelő értékelési eszköz kiválasztásánál, az erősségek és gyengeségek számbavételénél. A különböző eszközöket mindig a nekik megfelelő szinten érdemes kezelni,

az adott eredmények kapcsán pedig a józan megfontolásokat, a logikát is segítségül hívni azok valóságtartalmának vizsgálatához.

Végül érdemes megismerni a meta-értékelés, vagyis az értékelés értékelésének egyes vizsgálati területeit, szempontjait (Working Paper 4, 2000):

- igények adekvát kielégítése,
- a relevancia kiterjedése,
- az alkalmazott módszertan megfelelősége, illeszkedése,
- az adatok megbízhatósága,
- az elemzés alapossága,
- az eredmények hitelessége,
- a konklúziók tárgyilagossága,
- a jelentés átláthatósága, értelmezhetősége.

2.3.6 Indikátorok az értékelésben

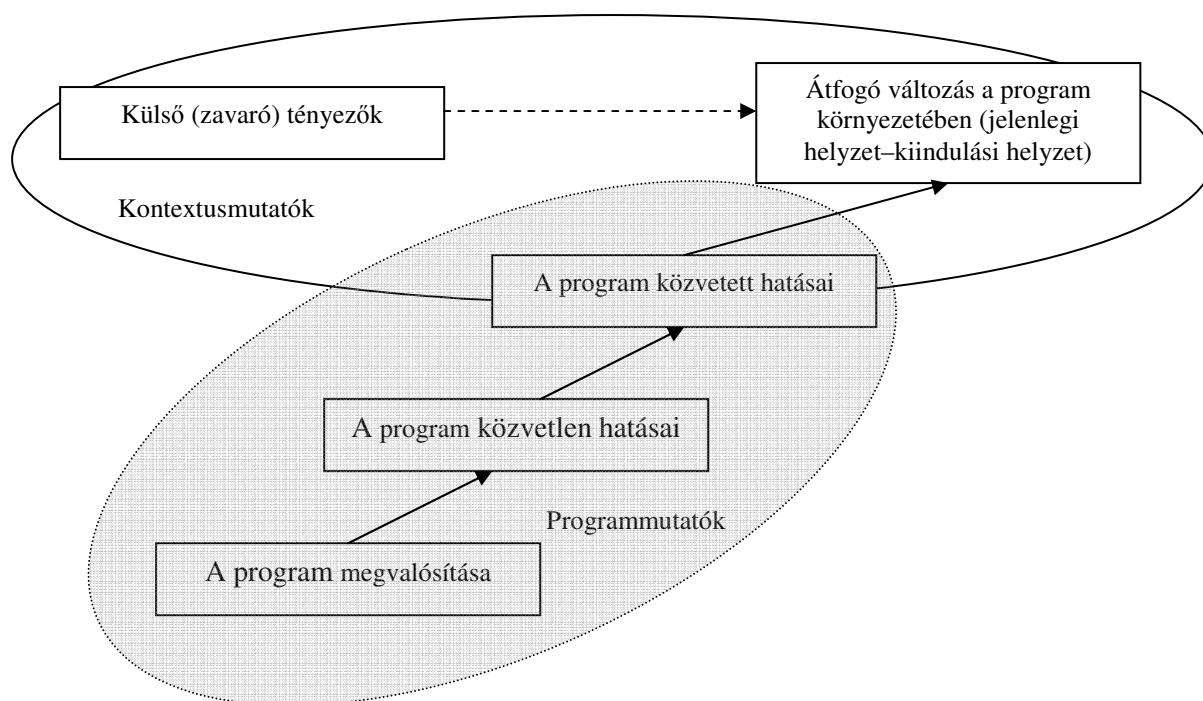
Az indikátorok nagyon fontos szerepet töltenek be az értékelési munkában: segítségükkel lehetővé válik az egyes folyamatok, intézkedések eredményeinek, kimeneteinek, erőforrás-szükségleteinek, stb. mérése, számszerűsítése. Ezáltal a különböző projektek, programok és politikák eredményei, hatásai megfoghatóvá válnak. A következőkben bemutatásra kerülnek az indikátorok egyes típusai, fajtái, az indikátorok hasznosítása, szerepei az adatgyűjtéstől kezdve egészen a mutatószámrendszerek kidolgozásáig.

Az indikátorok használata az értékelés és a monitoring rendszerében a 1990-es évek közepétől vált elterjedtté a Strukturális Alapok keretein belül. Ezen a területen is jelentős előrelépés következett be a 2000-2006-os tervezési időszakban, amikortól szisztematikusan használják a mutatószámokat az egyes programoknál. Természetesen az indikátorok csak egy részét képezik az értékelés teljes eszköztárának, mégis hathatós segítséget nyújthatnak az EU tagállamainak az eredményorientált közpolitikák megvalósítása terén. Az indikátor definíciója szerint „egy cél elérésének, egy erőforrás hasznosításának, egy hatás mérésére használatos eszköz, (...) amely rendelkezik definícióval, értékkel és mértékegységgel” (Guide, 2003, 127; Working Document No. 2, 2006, 5). A jó indikátorokra jellemző, az EU hivatalos értékelési útmutatója szerint, hogy közvetlenül kötődnek a beavatkozások céljaihoz; rendszeresen, konzisztens módon számszerűsíthetők; megbízható adatokon, független felméréseken alapulnak.

Az indikátorok kiválasztása

Az indikátorok megválasztása során oda kell figyelni arra, hogy a mutatók képesek legyenek megfelelően becsülni a mérendő jelenséget, intézkedést, annak hatásait, eredményeit, stb. Ezért általában több mutató kiválasztására kerül sor. Ezeknek a mutatóknak a program végrehajtói és a támogatást nyújtó intézményrendszer képviselői által megfogalmazott elvárásoknak is meg kell felelniük. Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy az egyes mutatók számszerűsítése milyen költségvonzatot jelent az értékelés során. A mutatók között megkülönböztethetünk *kontextusmutatókat* (pl. egy főre jutó GDP) és *programmutatókat* (pl. támogatott KKV-k száma az idegenforgalmi ágazatban). Az előbbieket a beavatkozás referenciahelyzetét mérik fel, tehát az egész terület, sokaság állapotát számszerűsítik; míg az utóbbiak az intézkedés közvetlen és közvetett hatásait mutatják ki a program által ténylegesen lefedett lakosság, terület szintjén (lásd a 10. ábrát). A mutatók kiválasztásánál tekintettel kell lenni arra, hogy a mért változások nem feltétlenül az adott program eredményének tekinthetők (MEANS, 2000e). Erre a problémára részletesen is kitérek a bruttó és nettó hatásoknál.

10. ábra: A kontextus- és a programmutatók rendszere



Forrás: MEANS (2000b): A monitoring és értékelés indikátorainak kiválasztása és használata. Az EU Strukturális Alapjai által finanszírozott programok értékelésének módszertana. MEANS füzetek 1999. Budapest, Váti Kht., 9. o.

Sokszor felmerül a kérdés, hogy vajon *kvalitatív* vagy *kvantitatív adatokkal* érdemes dolgoznia az értékelőnek. Amennyiben az aggregáció és az általánosítás a cél, akkor inkább a

számszerűsíthető adatok jelentenek megoldást; ha fontos az adott helyzetben a komplexitás figyelembevétele és az apró részletek kihangsúlyozása a tanulás érdekében, akkor érdemes kvalitatív mutatókkal dolgozni. A választást alapvetően meghatározza, hogy milyen értékelési kérdésre keresi a választ az elemző (Guide, 2003). Véleményem szerint az összehasonlíthatóságot nagyban korlátozzák a minőségi jellemzők, ugyanakkor a mennyiségi adatok túlzott tömörítése információvesztést okozhat.

Az egyes mutatók különböző forrásokból származhatnak. Ezek közül az egyik a program saját monitoring rendszere, amely sok szempontból megfelelő a közvetlen eredmények számszerűsítése céljából. Viszonylag gyakran szolgáltat információkat, amelyek aktuálisak, könnyen hozzáférhetőek, viszont nem lehetséges pusztán a monitoring mutatók segítségével összehasonlítást végezni. Előfordulhat, hogy a szolgáltatott információk nem megbízhatóak. Éppen ezért érdemes a statisztikákhoz fordulni, amelyek ugyan olcsóak és tömörek, összehasonlításra is módot adnak, de az ott található adatok nem mindig kapcsolódnak szigorúan a program értékelési kritériumaihoz vagy földrajzi kiterjedéséhez. Sokszor az információk a hivatalos statisztikai adatbázisokban nem elég frissek. Segítséget nyújthatnak még az egyéb kutatások, értékelések is, de általában ezek információtartalma nem aktuális, fókuszuk nem mindig kapcsolódik az adott értékeléshez.

Az adatforrások csoportosíthatóak olyan szempontból is, hogy melyek azok, amelyeket már korábban összegyűjtöttek, csoportosítottak, osztályoztak (másodlagos adatok), illetve melyek azok, amelyeket kifejezetten a program vagy beavatkozás érdekében gyűjtöttek össze (elsődleges adatok). Másodlagos adatforrások lehetnek a korábban már említett értékelések, jelentések és statisztikák. Az elsődleges adatok származhatnak a monitoring rendszeréből, a program megvalósítása során is keletkezhetnek, illetve előfordulhat, hogy kifejezetten az értékelő részére gyűjtenek adatot a program megvalósítása kapcsán. Ez utóbbiak legfontosabb formái a helyszíni interjúk és a fókuszcsoport vizsgálatok (Guide, 2003). A különböző programok értékelése kapcsán természetesen a fenti választási lehetőségeket komolyan behatárolják a rendelkezésre álló pénzügyi és egyéb erőforrások, mivel a másodlagos adatok használata általában jóval olcsóbb megoldás, mint az elsődleges adatok összegyűjtése.

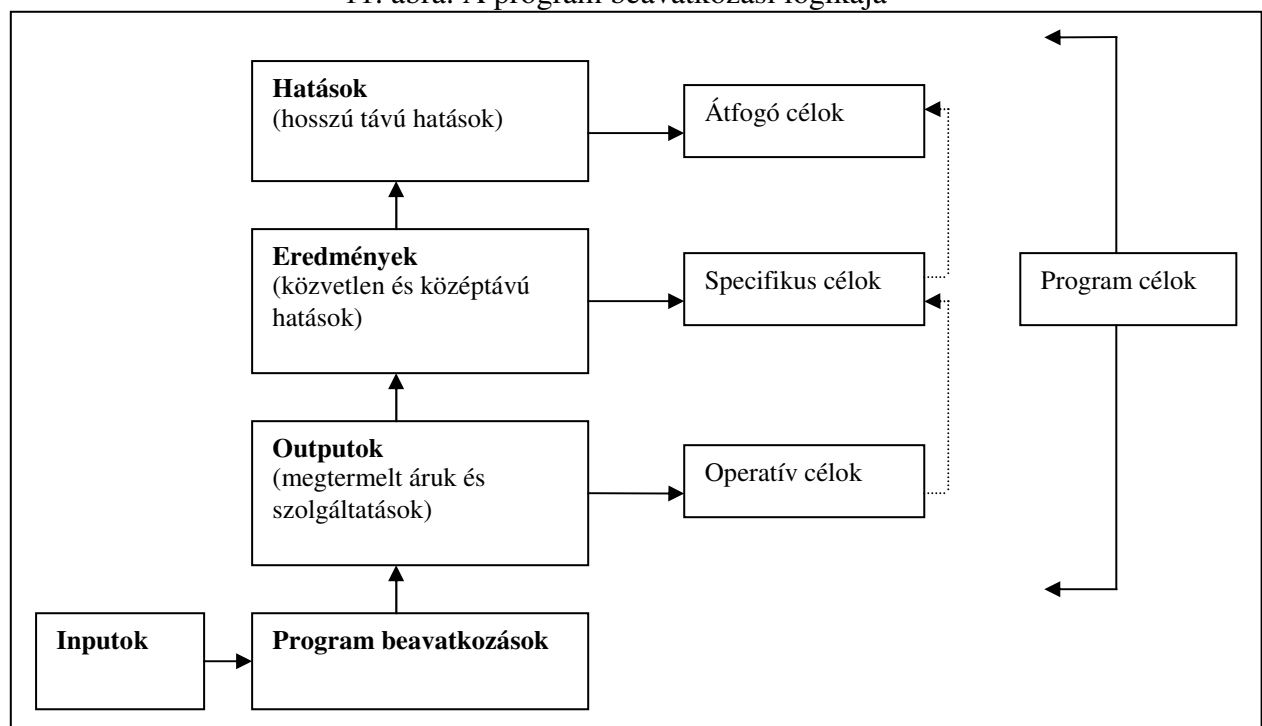
Érdemes kitérni a program *közvetlen és közvetett érintettjei* közötti különbségre. Közvetlen címzettnek nevezzük azokat, akik részesülnek a program által nyújtott szolgáltatásokból, használják azokat; a közvetett címzettek azok a szereplők, akikre úgy van hatással a program, vagy intézkedés, hogy abban nem vesznek részt (Horváth, 2001c). Tehát a program által érintett és a program hatósugarától messze lévő lakosságot, szervezeteket is be

lehet sorolni a fent említett kategóriákba. Természetesen egyes hatások, programok kapcsán nehéz megtalálni az egzakt határvonalat a két csoport között.

Az indikátorok típusai

Az indikátorok alapvető típusainak meghatározása előtt érdemes kitérni a Strukturális Alapok programjainak *beavatkozási logikájára*, amelynek célja, hogy megteremtse az egyes döntések és célkitűzések között lévő kapcsolatot (lásd a 11. ábrát). Az egyes intézkedések megfelelő forrásokat igényelnek és outputokkal járnak. Mindezek hatásaként eredmények jönnek létre rövidtávon, középtávon és hosszú távon is. Minden egyes ilyen szint rendelkezik megfelelő célokkal is. A kimenetekhez tartoznak az operatív célok (például tanácsadásban részesült cégek számának növelése), az eredmények a specifikus céloknak (például tanácsadás eredményeképpen elért exportbővülés) kell hogy megfeleljenek, a hatások pedig optimális esetben az átfogó célok (például KKV szektor versenyképességének növekedése) megvalósulását támogatják.

11. ábra: A program beavatkozási logikája



Forrás: Rechnitzer J. – Lados M. (2004): A területi stratégiáktól a monitoringig. Módszertan, gyakorlati praktikumok. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 347. o. és Working Document No. 2 (2006): The New Programming Period 2007-2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators. European Commission, Directorate General Regional Policy, 7. o.

Az EU Bizottsága meghatározott néhány olyan mutatószámot, amelyek lehetővé teszik az összehasonlítást az egyes intézkedések között, ezeket hívják *kulcsindikátoroknak*. A kulcsindikátorok referenciapontot jelentenek az értékelési munkában. A legfontosabb elvárás,

hogy a fenti mutatókat azonos definíció alapján számszerűsítsék mindenhol, így biztosítva az összemérhetőséget. Természetesen számuk nem lehet túl nagy az egyes programok kapcsán annak érdekében, hogy kezelhetőek legyenek a monitoring rendszerben. Ilyen mutató lehet például a bruttó létrehozott teljes munkaidős állások száma.

Az alábbiakban bemutatom az indikátorok alapvető fajtáit az európai gyakorlatban Ekins és Medhust (2006), Horváth (2001), illetve Rechnitzer és Lados (2004) műveinek felhasználásával:

- *Forrásmutatók:* ezek képesek számszerűsíteni a programhoz felhasznált (pénzügyi, humán, anyagi, szervezési, szabályozási) erőforrásokat és eszközöket. Általában megtalálhatóak a monitoring rendszerében. Jellemző tartalmuk lehet a teljes költségvetés, a várható túlköltség aránya, a program megvalósításán dolgozók létszáma, munkaórája, a megvalósításba bevont szervezetek száma.
- *Output- vagy kimenetmutatók:* az adott program tevékenységeinek közvetlen eredményeit (termékét) adják meg, amelyek lehetnek fizikai vagy pénzügyi elemek is. Csak az intézkedések szintjén definiálhatók. Minden olyan elért eredmény figyelembe vehető, amely közkiadások eredményeképpen valósult meg. Az indikátorért felelősséggel tartozik a végső kedvezményezett, akinek jelentésben kell beszámolnia az elért eredményekről a monitoring rendszer számára. Outputmutató lehet egy építkezés következményeként létrejött út hossza, képzésben részt vettek száma, megépített szennyvíztisztító kapacitása, támogatott cégek száma.
- *Eredménymutatók:* a program közvetlen érintettjei, igénybevevői (címzettei) részére nyújtott azonnal⁷⁷ tapasztalható előnyöket (esetlegesen hátrányokat) fejezik ki. A programozás minden szintjén meghatározhatók. Segítségükkel kifejezhető a közvetlen érintettek körében bekövetkezett változás. Vagy a monitoring rendszerben találhatóak meg, vagy az érintettek körében végzett megkérdezéssel számszerűsíthetők (közvetlen mérések, kérdőívezés). Végső felmérésük esetleg csak a program megvalósulása után lehetséges. Ilyen indikátor lehet például a szállítási költség vagy idő csökkenése, a közlekedési balesetek száma egy adott útszakaszon, a tanácsadást igénybevevő cégek üzleti sikerességének javulása.
- *Hatásmutatók:* ezek azok a következmények, amelyek az eredményeken túl jönnek létre, és nem azonnaliak és közvetlenek. A programozás minden szintjén meghatározhatók. Ide tartoznak egyrészt azok a következmények, amelyek

⁷⁷ Az azonnalítást az jelenti, hogy az igénybevevő közvetlenül kapcsolatban áll a programmal annak működése során.

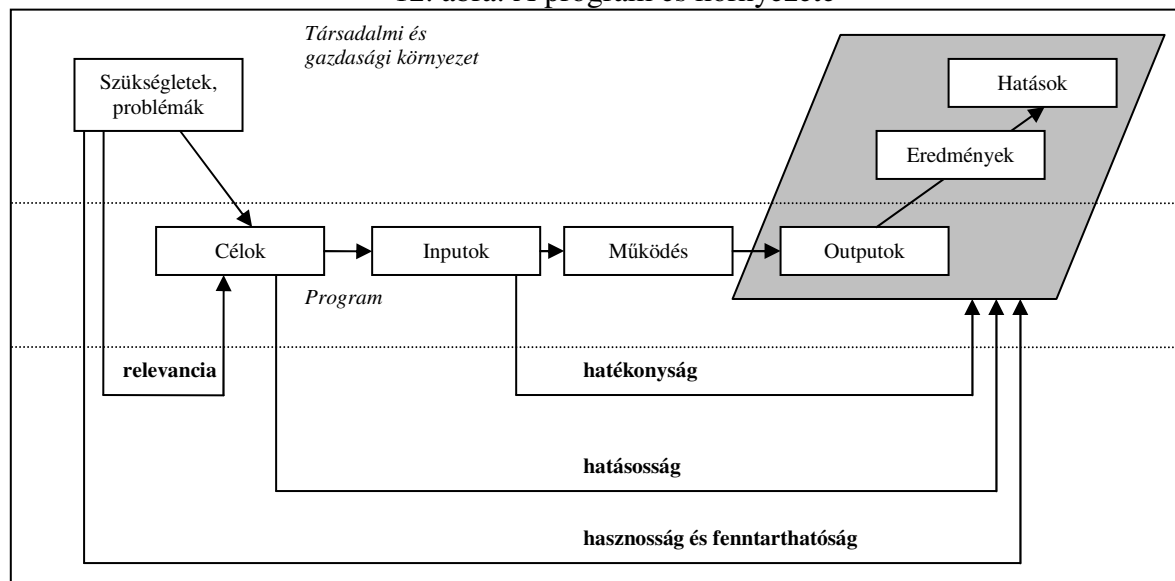
középtávon jelentkeznek (a program befejezése után), ezeket általában speciális hatásoknak nevezik (pl. fenntartható munkahelyek száma, támogatásban részesült vállalkozások túlélési rátája). A hatások egy másik csoportját jelentik azok, amelyek nem a közvetlen célcsoportot érintik (pl. új tisztítómű közelében lévő fürdőhely minőségének javulása). Ezek mellett azok a hatások is tanulmányozhatók, amelyek túlterjednek a program környezetén, szélesebb réteget érintenek (pl. makrogazdasági hatások). Ez utóbbiak mérése igen nehéz, komplex feladatot jelent.

A hatások kapcsán érdemes még kitérni a bruttó hatás, nettó hatás fogalmára is. Minden értékelésnél felmerül, hogy a legjobb módszer a *nettó hatások* kimutatása lenne, de sajnos az indikátorok csak a *bruttó hatásokat* mérik. Így a nettó hatásokat csak becsülni lehet (MEANS, 2000e). A bruttó (vég)hatás azokat a hatásokat jelenti együttesen, amelyek az azonnali és a hosszú távú, valamint a közvetlen és a közvetett érintetteket is éri. Ez utóbbi természetesen nem alkalmas a program reális hasznának megállapítására. Ezért minden olyan külső tényezőt (externáliát) ki kell vonni a bruttó véghatásból, amely nem az intézkedésnek tulajdonítható.

Az Európai Unió Bizottsága módszertani útmutatóiban komoly segítséget nyújt az egyes tagállamoknak a különböző indikátorok kiválasztásához (például MEANS, 2000b). Az egyes beavatkozási területek vonatkozásában listászerűen felsorolja a lehetséges output-, eredmény- és hatásindikátorokat. Mindezzel többek között próbálják elősegíteni azt is, hogy az egyes országok közötti összehasonlíthatóság növekedjék, ami mindmáig az egyik legnagyobb kihívás az értékelés területén.

Az értékelésben igen komoly szerepet töltenek be azok a mutatók, amelyek a hatás-, eredmény- és output indikátorok segítségével további mutatókat, hányadosokat képeznek, így bontják ki az egyes mutatószámok tartalmát (lásd a 12. ábrát). A *relevancia* megmutatja, hogy az egyes intézkedések hogyan viszonyulnak a szükségletekhez és a prioritásokhoz. A *hatékonyság* az elért eredmények, hatások és a hozzájuk szükséges költségek (inputok) viszonyát számszerűsíti. A *hatásosság* a tervezett és a tényleges teljesítmények arányát fejezi ki. A *hasznosság* megmutatja, hogy az intézkedéseknek mennyiben sikerül megfelelniük a szükségleteknek, vagyis a kontextusmutató kiindulási értéke mennyiben változott a program hatására. A *fenntarthatóság* kifejezi az előnyök és hasznok hosszú távú (a program befejezése utáni) fennmaradásának esélyét (Ekins – Medhurst, 2006). Fenti mutatók komoly segítséget jelenthetnek a döntéshozók számára az egyes programok megítélésénél.

12. ábra: A program és környezete



Forrás: Molle, W. (2007): *European Cohesion Policy*. London-New York, Routledge, 227. o. és Rechnitzer J. – Lados M. (2004): *A területi stratégiáktól a monitoringig. Módszertan, gyakorlati praktikumok*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 260. o.

Az indikátorokkal szemben különböző *elvárások* fogalmazhatóak meg, úgy mint az érvényesség, a megbízhatóság, a mérhetőség, a hozzáférhetőség (Ekins – Medhurst, 2006), az érzékenység, a költségtakarékosság (Working Document No. 2, 2006), a frissesség, az összehasonlíthatóság és a normativitás (MEANS, 2000b). Az indikátorok összessége egy *rendszerre áll össze*. Az indikátor-rendszernek számos *kritériumnak* kell megfelelnie: alapvető, hogy valós információs igényeket elégítsen ki, hiteles és arányos legyen, a beavatkozási logika mentén épüljön fel, és figyelembe vegye a partnerségből következő elvárásokat is (Balás, 2006). Az EU hivatalos módszertani útmutatói (MEANS, 2000b; Guide, 2003) ezen a területen különböző – részben az előzőekhez hasonló – feltételeket fogalmaznak meg: egyrészt alapvető elvárás, hogy az indikátor-rendszer megfelelően fedje le a program intézkedéseinek meglehetősen nagy részét (általában háromnegyed rész elegendő), másrészt fontos, hogy egyensúlyban legyenek a különböző típusú mutatók (a legjobb, ha az eredmény és a hatásmutatók vannak jelen a legnagyobb számban). Harmadrészt az indikátor-rendszernek egyszerűen átláthatónak kell lennie, ezért nem szabad pár tucatnyi mutatószámnál többet használni (szelektivitás). További fontos szempont a relevancia: a mutatóknak azokra a területekre, intézkedésekre kell vonatkozniuk, amelyek a legfontosabbak a döntéshozatal szempontjából. Mindezek mellett alapvető, hogy a korábban kialakított rendszerekhez is igazodjon a mutatószámok új csoportja.

Összességében elmondható, hogy az indikátor-rendszer létrehozásával még nem válik használhatóvá az értékelési rendszer, további lépések szükségesek (MEANS, 2000b).

Szükséges lehet a visszacsatolás is a folyamatban, mivel amennyiben a mutatószámrendszer nem tölti be megfelelően szerepét (pl. nem megfelelő teljesítményszintre ösztönöz), akkor érdemes az indikátorok körét újra átgondolni és átdolgozni.

2.3.7 Problémák és nehézségek

Az egységes európai uniós módszertan és a tagállamonként árnyaltabb gyakorlat alkalmazása kapcsán sokszor úgy tűnik, hogy a regionális fejlesztés értékelése mindenképpen pozitív tartalommal és célokkal rendelkezik, használhatósága alapvető. Ugyanakkor *számos probléma* merül fel az értékelési tevékenységgel kapcsolatban, amelyek egy része a regionális politika sajátosságaiból származik, másik részük az értékelési módszertanból adódik, míg igen komoly nehézségeket okoz az egyes tagállamok különböző „közpolitikai fejlettsége” is.

Az európai uniós értékelési gyakorlat fejlődése és egységesítése érdekében az Európai Bizottság komoly erőfeszítéseket tett (például a korábbiakban már említett és hivatkozott MEANS program, Working Papers, Working Documents, The Guide). Ugyanakkor a regionális fejlesztés értékelésének témájában leginkább a költséghatékonyságot részesítették előnyben, és tevékenységük következtében a „*pénzért értékel*” megközelítés vált elterjedté. A regionális politika értékelése kapcsán mindezek miatt komoly nehézségek mutatkoznak.

Számos olyan értékelési jelentés készült és készül, amely *nem képes betölteni szerepét*, mivel nincs elegendő adat, módszer és technika, amely képes a valós teljesítményeket és hatásokat bemutatni. Mindezek miatt az értékelések leginkább leíró elemzéseké válnak, amelyek csak összegzik a programok kapcsán elvégzett intézkedéseket: bemutatják, hogy hányan vettek részt a programban, mindez milyen számszerűsíthető eredményekkel járt, stb. Így nem képesek megfelelni valódi céljuknak, nem tudják igazán értékelni a programokat, ajánlásokat adni, tudást létrehozni vagy a további intézkedések fejlesztése érdekében javaslatokat megfogalmazni. Másrészt ezek az értékelési anyagok leginkább a *számszerűsítéssel foglalkoznak*, a kulcsindikátorokban történt változásokat mutatják ki, céljuk a nettó hatások bemutatása. Végző eredményként általában az „egy létrehozott munkahelyre jutó költség” jelenik meg. Mindezen problémák hátterében a regionális politika néhány meghatározó jellegzetessége áll (Diez et al., 2002):

- Egyrészt a fejlesztési programok hatására létrejövő társadalmi és kulturális változások és hatások nem könnyen egyszerűsíthetőek le egy mutatószám változására, továbbá több idő szükséges ahhoz, hogy ezek a hatások kimutathatóak legyenek.
- Másrészt a regionális fejlesztési stratégiák komplex, interaktív környezetben valósulnak meg, ahol folyamatos visszacsatolások érvényesülnek az egyes tényezők

között. Ilyen helyzetben nem lehetséges egyszerű lineáris okozati viszonyokat kimutató modelleket készíteni, amelyek képesek mérni a források, tevékenységek, eredmények és hatások viszonyrendszerét.

- Harmadrészt a regionális politika mélyen beágyazott saját lokális kontextusába, leginkább az adott környezetben működőképes. A jelenlegi értékelések segítségével nem sokat tudunk meg a programok belső mechanizmusairól, amelyekből kitűnne, hogy az egyes érintettek és a környezet milyen szerepet játszik a beavatkozások hatékonyságának befolyásolásában.
- Negyedrészt a jelenlegi gazdasági viszonyok egyre gyorsabban változnak, mindez megköveteli az értékeléstől is, hogy dinamikus és rugalmas legyen, képessé váljon az új feltételek között is működni.
- Végül a hatalom és a felelősség régiókhoz történő delegálása következtében a regionális politika értékelésében is a regionális és helyi szereplőknek kellene a legnagyobb szerepet játszani.

További problémákat lehet azonosítani az *értékelési kapacitás*⁷⁸ fejlődése, az értékelési ütemezések, határidők és a teljesítményértékelés területén. Az értékelési kapacitások igen különböző mértékben állnak rendelkezésre az egyes tagállamok és a régiók szintjén. Mindez az eltérő értékelési tradíciók, tapasztalatok és erőforrások következménye. Ez hatással van az értékelési jelentések minőségére és használhatóságára is. Polverari és Bachtler (2004) tanulmányukban megállapították, hogy az EU 15 tagállamát az értékelési tapasztalatok alapján három csoportba lehet sorolni: a legnagyobb tapasztalattal az Egyesült Királyság és Dánia rendelkezik, míg az értékelés területén a legkevésbé gyakorlott országok, amelyeknél ezen tevékenység csak a Strukturális Alapok miatti előírások következtében terjedt el, Portugália, Spanyolország és Görögország. Az összes többi ország a két véglet között található. Ugyanakkor még a legtöbb tapasztalattal rendelkező Egyesült Királyságnak is gyakran nehézségei támadnak a határidők betartásával, az adatok biztosítása és a hatásokat kimutató módszertan megfelelése kapcsán, ami azt sugallja, hogy más országokban még több probléma lehet. (Batterbury 2006) Ezek a differenciák jelentősen megnehezítik az összehasonlíthatóságot az egyes országok között.

⁷⁸ Értékelési kapacitás alatt az értékeléssel foglalkozó szakértők körének és szakértelmének összességét értjük, vagyis a képzett és tapasztalt értékelőket megfelelő tudással és képességekkel az értékelés területén.

Más szerzők máshol húzzák meg a határvonalat a tagállamok között, inkább az észak-dél megosztottságot látják relevánsnak. Ez alapján az északi államoknak, vagyis az Egyesült Királyságnak, Németországnak és Hollandiának komoly értékelési tapasztalatai vannak nemzeti regionális politikájuk evalvációja kapcsán, Olaszország és Spanyolország tekintetében viszont az értékelés nem kellően elterjedt a közpolitikákban. Mindez befolyásolja a képzett és tapasztalt értékelők előfordulását, a megfelelő tudás és képességek meglétét és az értékelések elvégzéséhez szükséges intézményi háttérrel. Ezek a sajátosságok *fokozottan jelentkezik az új tagállamokban*, ahol nincs elegendő értékelési tapasztalat és tudás, és nem egészen világos a tervezők és az értékelők közötti felelősség-megosztás. Az egész Európai Unióban problémát jelent, hogy az értékelés túl bürokratizált és túlságosan részletesen előírt módszer szerint zajlik, és mindez nem értékeli eléggé a rejtett tudást. Továbbá az Európai Bizottság által szorgalmazott értékelési módszertan nem eléggé rugalmas ahhoz, hogy illeszkedni tudjon a nemzeti és regionális sajátosságokhoz, nincs elegendő hatással a regionális fejlesztési politikákra. (Bachtler–Wren 2006)

Az értékelést nehezítő tényezők közül jelentős szerepet játszik a *rendelkezésre álló adatok minősége*. Az elmúlt 15 év valamennyi közbenső, utólagos és tematikus értékelésénél problémát jelentett, hogy nem álltak rendelkezésre megbízható és hiteles monitoring adatok. Pálné Kovács (2002) szerint egyes tagországok statisztikai rendszerei nem alkalmasak arra, hogy az értékelések alapjául szolgáló adatokat biztosítsák.

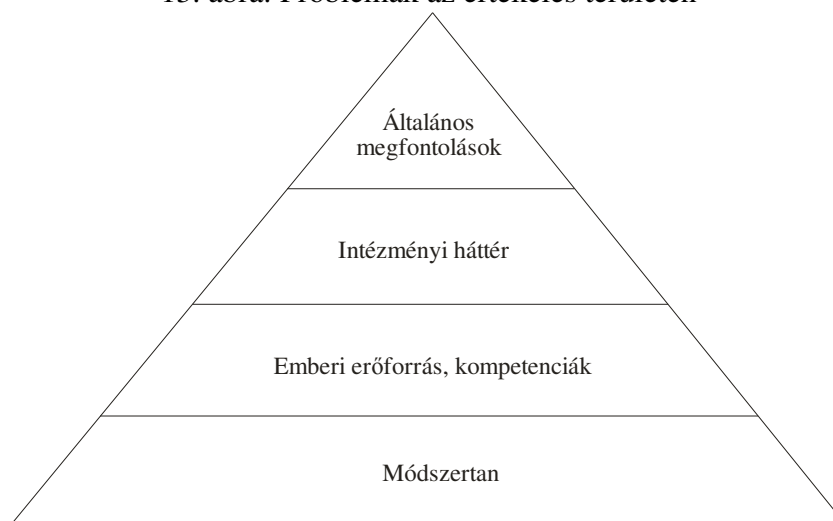
További gondokat okoznak az értékelési *határidők*. Még azelőtt kell elkészíteni az utólagos értékeléseket, hogy a teljes adatállomány rendelkezésre állna az adott tagországban. Ezáltal az utólagos értékelések már csak akkor születnek meg, amikor a következő tervezési időszak közösségi támogatási keretei és programozási dokumentumai már elkészültek, ezáltal nem lehet felhasználni az értékelési tapasztalatokat. Az újonnan bevezetett *teljesítménytartalék* intézménye is inkább csak torzító hatást gyakorol az értékelésre, mivel fontosabbá válik a pozitív értékelési eredmények produkálása, mint a különböző programok eredményes végrehajtása. Mivel még csak most került bevezetésre ez az eszköz, egyelőre nincs arról meggyőző bizonyíték, hogy képes növelni a hatékonyságot. (Batterbury 2006)

Módszertani problémákat okoznak az értékelés területén az összetett *ok-okozati viszonyok* is. Nehéz pontosan meghatározni az egyes hatásvizsgálatoknál a különböző tényezők kapcsolatát, gyakran a vizsgálatba nem is lehetséges bevonni valamennyi tényezőt, amely hatással lehet a vizsgált változókra. További nehézséget jelenthet a program értékelésére használt *kritériumok pontos meghatározása*, sokszor a beavatkozások nem szándékolt, ki nem mondott vagy ellentmondásos célokkal rendelkeznek. El kell döntenet azt is,

hogyan az értékelés csak a meghirdetett célok vizsgálatára koncentráljon, vagy valamennyi hatást elemezze, ami a programnak tulajdonítható. Nem mindegy, hogy kvantitatív vagy kvalitatív eszközöket használnak az értékelési munka során, a különböző adatgyűjtési és elemzési módszerek akár eltérő eredményre is vezethetnek. Végül, sokszor nehéz meghatározni, hogy egyes hatások a programnak vagy más külső tényezőknek tulajdoníthatóak-e. (OECD 1999) Ezek a módszertani problémák sokszor nem teszik lehetővé azt, hogy az értékelés következtetései egyértelműen elfogadhatóak legyenek, mivel az elemzés módszertani bázisa nem megfelelően megalapozott.

Összességében elmondható, hogy gyakran túlságosan *költséges vagy időigényes* az értékelés ahhoz, hogy arányban álljon hasznosságával. Továbbá a döntések az egyes beavatkozások kapcsán gyakran már az előzetes értékelések előtt megszületnek, az értékelést csak utólagos legitimizálásra használják, a politikailag érzékeny megállapításokat pedig elfojtják, illetve az eredményeket csak szelektíven hasznosítják. (OECD 1999) Véleményem szerint az értékelés mindezek ellenére is hasznos tevékenységnek tekinthető, ugyanakkor a fent felsorolt problémák kapcsán alkalmazhatóságát fejleszteni szükséges.

13. ábra: Problémák az értékelés területén



Forrás: saját szerkesztés

A fentiekben bemutatott problémák megfelelő módon csoportosíthatóak adott szempontok mentén (13. ábra). A nehézségek legfelső szintjén azok az *általános megfontolások* találhatóak, amelyek a generális problémákat takarják, mint például a tevékenység (sokszor túlzott) költség- és időigényessége, a dinamikus, rugalmas környezet okozta kihívások, stb. A komplexitást tovább erősíti, hogy az értékelés (és a regionális

politika) saját lokális kontextusában értelmezhető, az ott jelen lévő regionális potenciált meghatározó tényezőkre kell tekintettel lennie (Lengyel–Rechnitzer 2004). A következő „szinten” a *megfelelő intézményi háttér*, az *emberi erőforrás* és a hozzá kapcsolódó *kompetenciák* fejletlenségével, hiányával kapcsolatos problémák találhatók. Itt a legjelentősebb tényezők, hogy a kapacitások más-más szinten állnak rendelkezésre, az egyes tagállamok esetében eltérő a közpolitikai fejlettség, valamint a tervezők és értékelők közötti felelősség-megosztás általában nem világosan körvonalazott.

Végül a legszélesebb problémakört a *módszertan kiforratlansága, alkalmazási korlátai* jelentik, amelyek közül érdemes kiemelni a bruttó és nettó hatások problematikáját, a kvalitatív és kvantitatív eszközök használata miatti eltérő eredmények konzekvenciáját, a kritériumok, változók, kulcsindikátorok túl szűk és túl széles körét, az értékelő jelentések leíró jellegének dominanciáját, a ki nem mutatható ok-okozati viszonyok rendszerét, a számszerűsítés túlzott dominanciáját, a társadalmi és gazdasági viszonyok összetettsége és a rendelkezésre álló statisztikai és monitoring adatok miatti limitációkat. További problémákat okoz, hogy a módszertani útmutatók néha már túlzott részletességgel írják elő az értékelők számára a módszertani ajánlásokat, ez a bürokratikus szabályozottság meggátolja az értékelő munka rugalmasságát. Ugyanakkor a régiók és tagállamok közötti összehasonlíthatóság érdekében ragaszkodni szükséges egyes módszertani elvekhez, szisztémákhoz, amelyeknek egységesen kell megjeleníteniük a fejlesztéspolitikákról készülő értékelési jelentésekben, beszámolókbán.

2.3.8 Továbbfejlesztési irányok, lehetőségek

Az elkövetkezők sok szempontból választ adnak az ismertetett problémákra, nehézségekre. Mára az Európai Unió kohéziós politikája *vízválasztóhoz érkezett*. Az elmúlt 20 évben számos értékeléssel foglalkozó tanulmány született a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap hatásosságának és hatékonyságának felmérése érdekében, és a tervezés, programozás, végrehajtás támogatása céljából. Mindehhez hozzájárult az Európai Unió a legjobb gyakorlat népszerűsítésével, a módszertani kiadványok segítségével illetve az értékelési kultúra terjesztésével. Sok helyen – ahol a helyi környezet eléggé befogadó volt – a fejlesztések eredményesen hasznosultak, ugyanakkor számos területen az EU támogatások önmagukban nem voltak képesek megfelelő hatásokat indukálni. Az Európai Unió nettó befizetői komoly kritikával illetik a nem megfelelő beavatkozásokat, teljesítményeket. Az értékelésnek segítenie kell a döntések meghozatalát a programok és a projektek szintjén. A regionális

fejlesztés értékelésének a következők figyelembevételével kell előrelépést elérnie (Bachtler–Wren 2006, Batterbury 2006, OECD 1999, Key Messages 2003):

- Az értékelési tevékenység fokozottan jelen van a közpolitikákban, de a *kapacitások további erősítése* szükséges. Az értékelés egyre inkább integrált részévé válik a tervezésnek és a megvalósításnak, multidiszciplináris megközelítéssel dolgozik, és egyre jellemzőbb, hogy nem azért végzik az értékelést, mert kötelezően előírt, hanem mert szükségesnek tartják. Elfogadott tény, hogy az értékelési kapacitás fejlődése a Strukturális Alapoknak köszönhető szerte az Európai Unióban, ugyanakkor komoly aszimmetria alakult ki az értékelési kapacitások és kultúra területén a különböző közpolitikai fejlettségi szint és az újonnan csatlakozott országok miatt. Éppen ezért fontos, hogy az új tagállamok fejlesszék értékelési egységeiket, azok készségeit és kompetenciáit.
- Az értékeléshez szükséges készségek között meg kell jelennie a gazdasági elemző készségnek, a menedzsment készségeknek és a kontrollingnak. Sokszor külső szakértők támogatására van szükség.
- Az értékelés *segítséget nyújt a döntéshozók számára*. Az értékelők nem hoznak fejlesztéspolitikai döntéseket, de nagyon fontos szerepet játszanak azzal, hogy a megfelelő kérdéseket teszik fel, amelyek rávilágíthatnak a területfejlesztési beavatkozások hibáira, problémáira. Ezért érdemes az értékelést a tervezési és megvalósítási folyamatok szerves részének (megalapozásának) tekinteni.
- Komplex politikák értékelése csak komplex módon történhet. Számos olyan beavatkozás történik, amelynek több célja is van egyszerre, különböző területeken próbál előrelépést elérni. Ilyenkor nem lehetséges egy-egy mutatószámmal értékelni a teljes folyamatot, a tendenciákat; mindenképpen több területre kiterjedő vizsgálatra van szükség, különböző értékelési módszerek kombinálásával.
- A *partnerség* alkalmazása fontos már az értékelések tervezésétől kezdve. A partnerek (érintettek) bevonása szükséges már az értékelés céljainak megállapításánál és módszereinek kiválasztásánál is.
- Az egyes beavatkozások belső *működési mechanizmusainak* megismerése egyre kritikusabbá válik. Ahhoz, hogy felmérjék a programok hatékonyságának tényezőit, meg kell ismerni a sikertényezőket és az előfeltételeket is. Mindezeket elősegítheti a tapasztalatcsere a tagországok között.
- Az értékelés egyre inkább *vezetési eszközzé* válik. Az értékelés képes az egyes programok irányításának, menedzselésének javítására.

- Az értékelés fontos eszköz a *tanulás és az elszámoltathatóság* érdekében. Egyelőre a tanulási funkció általánosan elismert, az elszámoltathatóság területén még előrelépésre van szükség.
- Az értékelés magyarázó erejének meghatározóvá kell válnia a fejlesztések *indoklásánál*. Az egyes fejlesztési programok kialakításánál, tervezésénél, és azok szükségességének bizonyításánál a korábbi hasonló programokból származó tapasztalatokra szükséges építeni.
- A megfelelő *arányok* megtalálása alapvetően fontos az értékelés területén. A vizsgálatoknál és jelentéseknél meg kell találni a mennyiségi információk és a minőségi magyarázatok közötti helyes arányt.
- A *monitoring* és az értékelés minősége nagyon szorosan összefügg. Jó minőségű monitoring eredmények nélkül nem lehetséges magas színvonalú értékeléseket készíteni.
- Az Európai Unió új speciális fejlesztési területei *további szakismereteket* követelnek meg az értékelőktől. Az értékeléssel foglalkozóknak fel kell készülniük arra, hogy tevékenységüket olyan új témák kapcsán fogják kifejteni, mint a regionális innovációs hálózatok, speciális tanácsadói támogatás, környezeti fenntarthatóság, információtechnológia.

A felsorolt megoldási javaslatok, továbblépési lehetőségek szervesen illeszkednek a bemutatott problémakörökhöz (13. ábra). Az általános megfontolások szempontjából tehát fontos egyfajta szemléletváltás megvalósítása, amely vonatkozik az értékelések céljára, integrációjára a tervezési folyamatba, a partnerség erősítésére, az irányítás támogatására, a tanulás és elszámoltathatóság fokozására és a decentralizáció kiterjesztésére ezen a területen is. Az intézményi kapacitások és az emberi erőforrások fejlesztése, a kompetenciák bővítése kapcsán megfogalmazott cél az új tagállamokban (is) az értékeléssel foglalkozó szakértők körének bővítése, valamint speciális szaktudás és szakterületek megjelenése az értékelők kompetenciái között. A módszertan szempontjából megoldást jelenthet a multidiszciplináris megközelítés alkalmazása, a komplex értékelési metódusok használata, a sikertényezők és előfeltételek feltárása, a tapasztalatcsere erősítése és a jó minőségű input adatok biztosítása.

Összegzés

Véleményem szerint a regionális fejlesztések értékelése manapság már sokkal többet jelent egy egyszerű értékelő jelentésnél, mivel célja nem pusztán az, hogy azonosítsa a

beavatkozások hatásait, hanem az is, hogy *elősegítse a fejlesztéspolitika megalapozottságát*. Az értékelésnek eszközzé kell válnia a döntéshozók számára, amely segít megérteni a beavatkozások folyamatát, az egyes változások okait, a környezeti hatásokat, és mindezek segítségével olyan javaslatokat, ötleteket megfogalmazni, amelyek fejlesztik a regionális politika tervezését. Az értékelés a kollektív tanulás eszközüvé válhat, amely segíthet a helyi közösségeknek abban, hogy megoldásokat találjanak problémáikra és szükségleteikre (Diez et al., 2002). Mindezek kapcsán a második fejezetben bemutattam, hogy az Európai Unió jelenlegi értékelési gyakorlata milyen *hiányosságokkal és problémákkal* küzd, illetve felvázoltam a lehetséges fejlesztési irányokat.

Alapvető feladat a kohéziós politika értékelésének területén annak számszerűsítése, hogy a regionális fejlesztésekre elköltött összegek milyen hatásfokkal hasznosulnak, és mi okozza az adott beavatkozások sikerét vagy kudarcát. Ezt a funkciót számos ok miatt jelenleg még nem képes az értékelés betölteni, mivel sok esetben túlzott költség- és időigénnyel rendelkezik, az adott helyi környezetben értelmezhető fejlesztések nem elemezhetők országos vagy európai uniós szinten. Továbbá az EU tagállamaiban tapasztalható különböző közpolitikai fejlettségi színvonal miatt az értékeléssel foglalkozók felkészültsége eltérő, emiatt az egyes jelentések összehasonlíthatósága kérdésessé válik. A módszertani hiányosságok tovább árnyalják a fentieket, mivel sokszor nehéz a fejlesztések nettó hatásainak kimutatása, a mennyiségi és minőségi információk közötti helyes arány megtalálása és a komplex jelenségek egy-egy kulcsindikátorral történő jellemzése. Problémákat okozó terület még az értékelési módszertan kiforratlansága, egyenetlensége az egyes tagállamok szintjén. Ugyanakkor a túlzottan részletes európai uniós előírások szűkítik az értékelők mozgásterét, rugalmatlanná teszik az értékelési munkát.

Az értékelési folyamat során szükséges, hogy az értékelők tudatában legyenek az adott módszertan, eszközszerkezet korlátainak, feltárják a speciális problémákat, és kezelni tudják azokat. Megfelelő megoldást jelenthet az egyes módszertanok kombinációja és a minőségellenőrzési technikák alkalmazása. A második fejezet alapján a következő fontos *vizsgálati aspektusokat* fogom feltérképezni a harmadik fejezetben megjelenő értékelések esetében: az értékelés készítésének célja, arányossága, az elemzés alapossága, módszertani megalapozottsága, kvantitatív és kvalitatív eszközök aránya, következtetések elfogadhatósága, hasznosíthatósága, tárgyilagossága, átláthatósága és értelmezhetősége, elemzésének mélyrehatóssága, az oksági viszonyok feltérképezése. Ezek a jellemzők szolgálnak elemzési szempontul a harmadik fejezetben bemutatásra kerülő I. NFT-vel

kapcsolatos vizsgálatok értékeléséhez, illetve a saját allokációs vizsgálat megfelelő felépítéséhez is.

Az értékelés talán nem tud végső válaszokat adni minden kérdésre, de képes megmondani azt, hogy mi történt a beavatkozások hatására, és képes megindokolni, hogy „*miért jobb az, ami történt, mintha semmi sem történt volna*” (OECD, 1999, 22). Mindezek miatt az értékelés alkalmazhatósága várhatóan tovább fejlődik, és éppen ezért képes lesz a kohéziós politika támogatására, a fejlesztési döntések, allokációs mechanizmusok elemzésére és a szükséges visszacsatolások eszközlésére. Összességében úgy vélem, hogy:

- a fejlesztéspolitika értékelésére használatos módszerek megfelelő alapot jelenthetnek a kohéziós politika eredményeinek számbavételére, hatásainak kimutatására, ugyanakkor a módszertan és az értékelési kapacitások fejlesztése továbbra is szükséges számos szempontból és területen.

3. Az I. NFT területi allokációjának vizsgálata a kistérségek szintjén

A harmadik fejezet célja kettős: egyrészt bemutatni a kohéziós politika értékelésének konkrét dokumentumait, amelyek az I. NFT-hez kapcsolódnak, és témájukban kötődnek a dolgozathoz, vagyis a *területi allokáció kérdéseit* (is) vizsgálják és nem (csak) regionális szinten, hanem (lehetőleg) kistérségi szintű⁷⁹ elemzéseket tartalmaznak. Ezen dokumentumok különböző hivatalokban, kutatóintézetekben, tanácsadó cégeknél és a tudományos szférában születtek. Elemzésükhöz, vizsgálatukhoz a dolgozat második fejezete alapján saját szempontrendszeremet fogom alkalmazni (lásd a 15. táblázatot). Ezen szempontrendszer szerint a célok, a stratégia, a módszertan és a következtetések értékelésére minden esetben kitérek, a részletes szempontok közül pedig a relevánsakat fogom használni. Az elemzés célja nem csak a jelentések, tanulmányok eredményeinek bemutatása és kritikus analízise, hanem a bennük megfogalmazott következtetések, hasznos konklúziók szintézise a saját empirikus eredményekkel.

Másrészt a harmadik fejezet célja az is, hogy egy saját, *önálló empirikus elemzést* ismertessek, amelynek célja volt, hogy az I. NFT allokációs mechanizmusait feltárja, és a versenyképesség erősítése és a felzárkóztatás szempontjából megítélje az egyes operatív programok és a teljes terv forrásainak megvalósult területi eloszlását. Az empirikus vizsgálat során alapvetően kontextusmutatókat és támogatási adatokat (vagyis input indikátorokat) használtam. Ezek segítségével elemeztem a pályázati aktivitás és sikeresség szempontjából erős és gyenge térségek fejlettségi színvonalát. Leginkább azt a kérdést vizsgáltam, hogy a pályázatok beadásának és a támogatások elnyerésének mennyiségi (db) és értékbeli (Ft) kategóriáiban sikeres kistérségek mennyiben tekinthetőek általában fejlettebbnek vagy elmaradottabbnak a pályázati versenyben kevésbé aktív és sikeres kistérségekhez képest. Itt is fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy pusztán a területi allokációból még nem lehet egészen

⁷⁹ A kistérségek az Európai Unió rendszerben a Local Administrative Unit 1 (LAU 1) néven szerepelnek. A kistérségek lehatárolásáról szóló 244/2003 (XII. 18.) Kormányrendelet 168 kistérséget hozott létre, a jogszabály 2004. január 1-jével lépett hatályba. Ezt a rendszert alakította át a 2007. évi CVII. törvény, amely 174 területfejlesztési-statisztikai kistérséget hozott létre. Az Eurostat 2007. évi kiadványa viszont már csak 167-et tartalmaz, mivel Budapestet a NUTS III. (vagyis a megyei szint) kategóriába sorolja be. (Józan, 2008). Az elmúlt években a területfejlesztés egyik igazán kurrens témája a kistérségek vizsgálata. Ezzel kapcsolatban számos tudományos kutatás és gyakorlati munka is született. (Pap, 2007) Általában kijelenthető, hogy a magasabb aggregációs szinten elhelyezkedő területi egységek nagyobb heterogenitást mutatnak, mint az alacsonyabb aggregációs szinten lévők, éppen ezért akkor lehet a legpontosabb képet kapni egy területről, ha minél alacsonyabb szinten lévő egységet választunk elemzési fókuszunknak. (Lukovics – Kovács, 2008) A területi egyenlőtlenségeket régiók és megyék szintjén vizsgáló elemzések szükséges folytatását jelenthetik a kistérségi vizsgálatok, mivel feltételezhető, hogy a megyéken és régiókon belül is kimutathatóak az átlagtól eltérő fejlettségű térségek (Lukovics, 2006), és ezen differenciák bizonyítása a további fejlesztéspolitikai következtetések alapjául szolgálhat.

egyértelműen következtetni a *megjelenő hatásokra* is, mivel jelentős források megítélése egy fejletlen térség számára még nem jelenti egyértelműen a felzárkóztatás megvalósulását is. Viszont ezzel szemben a forráshiányokkal küszködő kistérségek elmaradott helyzetükből történő kitörése sokszor nem képzelhető el külső (általában állami) segítség, tőkeátvitel nélkül.

15. táblázat: Elemzési szempontok a regionális fejlesztést értékelő tanulmányokhoz

<i>cél</i>	<i>módszertan</i>	<i>következtetések</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ relevancia ▪ szükségesség 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ alkalmazott eszközök ▪ módszertani megalapozottság ▪ oksági viszonyok feltérképezése ▪ az elemzés alapossága, mélyrehatósága ▪ kvantitatív és kvalitatív eszközök aránya 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ elfogadhatóság ▪ hasznosíthatóság ▪ tárgyilagosság ▪ átláthatóság ▪ értelmezhetőség

Forrás: saját szerkesztés

Ebben a dolgozatban a források területi allokációjának vizsgálatát tekintem legfontosabb feladatombnak. Ezen témát feldolgozó értékeléseken kívül persze még számos más témával foglalkozó elemzés született például a pályázati rendszer és az intézményrendszer alkalmasságának vizsgálatáról (Molnár, 2005; Nagy, 2005; Nagy, 2006; Nagy, 2008), a pályázati határidők, eljárásrendek megfelelőségéről, a pályázók felkészültségéről (Forman, 2005), az ellenőrzési feladatokról (Bihary, 2008), egyes területekre irányuló pályázatokról (Béres, 2008; Szabó et al., 2008) stb. Mégis úgy vélem, hogy ezek közül a kohéziós politika hatásmechanizmusainak feltárása érdekében, illetve a lehetséges felzárkóztató hatás kimutatása szempontjából a legfontosabb kérdés az, hogy vajon mely térségek szerepeltek sikeresen a pályázati versenyben, és így mely kistérségeknek sikerült lehetőséget nyerni egy nagyobb ütemű fejlődésre. A lehetőségből még nem következik egyértelműen a sikeres megvalósítás is. A hatásokat csak több évvel később érdemes felmérni, számszerűsíteni (Ecostat, 2008). Akkor derül ki egészen pontosan, hogy milyen eredményei lettek a támogatásoknak. A bruttó és nettó hatások problematikája ezekben az elemzésekben is gondokat okozhat.

3.1 A fejlesztési programok értékelését végző szakma fejlődése Magyarországon

A stratégiai tervezéssel kapcsolatban komoly *ellenérzés* és bizalmatlanság volt hazánkban a rendszerváltás után, mivel a tervgazdasági rendszer működése, illetve a Tervhivatal valóságtól elrugaszkodott, politika által vezérelt tevékenysége nem hagyott kellemes emléket maga után. Így az értékelő tevékenység sem kapott kellő figyelmet, illetve gyakran összekeverték az audittal, monitoringgal és a kontrollal. Az európai uniós tagság

következtében egyre jobban előtérbe került az értékelés fontossága Magyarországon is. Az előcsatlakozási alapok forrásaihoz való hozzáférés és az I. Nemzeti Fejlesztési Tervre történő felkészülés már konkrétan megkövetelte bizonyos értékelő jelentések, tanulmányok elkészítését. (NFH, 2006) Ez a fajta szükségszerűség erőteljesen ráirányította a figyelmet a közpolitika ezen területén megvalósuló evalvációra.

Hazánkban az uniós követelményeken kívül értékelő jelentések többnyire projekteket értékelnek, mivel ennek költsége és módszertana jóval egyszerűbb a programértékelésnél. Az értékelők iránti igény egyre nagyobb, fontossá válik a szakképzett, felkészült, megfelelő eszközrendszerrel rendelkező szakértő értékelők tevékenysége. Az értékelési kapacitás két „oldalon” fejlődik folyamatosan: egyrészt a közintézményeken belül, másrészt külső tanácsadócégeknél.⁸⁰ A támogatások felhasználását koordináló Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (korábban Nemzeti Fejlesztési Hivatal) felelőssége jelentős a megfelelő értékelési kapacitás és kultúra kiépítése terén, mivel jelenleg még nem rendelkezik elegendő tapasztalattal a hazai értékelési közösség az EU programok evalvációjára kapcsán (Szabó, 2006). A szükséges tudás, a gyakorlat bővítése, a módszertanok fejlesztése további feladatokat jelent az értékelésben résztvevők számára. Továbbá egyre nagyobb az igény arra is, hogy az uniós finanszírozású programok mellett más, kizárólag hazai közpénzekből történő fejlesztések esetén is készüljenek értékelő jelentések. (NFH, 2006) Mindez egyre jobban megalapozza az értékelés előtérbe kerülését.

A regionális *tudomány képviselői* egyre több elemzéssel jelennek meg a fejlesztéspolitikai területen is, egyre nagyobb az érdeklődés az ilyen jellegű tanulmányok iránt. Mindez persze veszélyeket is rejthet magában, mivel a kutatások számos esetben a politikai befolyás hatására torzulhatnak, illetve a tanácsadás és a kutatás szétválasztása egyre nehezebbé válik, számos cég, intézmény jelenik meg a társadalomelemzési és fejlesztési piacon. (Rechnitzer, 2005) Ezek a jellemzők mind jelen vannak a hazai értékelési szakmában is, ezek a tendenciák a harmadik fejezetben bemutatásra kerülő értékelő jelentések konklúziói, módszertana közötti eltérésekre is magyarázatot adhatnak.

Az elkövetkezőkben számos olyan *jelentést* ismertetek, amelyek meghatározó szereppel rendelkeznek kifejezetten az I. Nemzeti Fejlesztési Terv területi allokációs mechanizmusainak feltárásában. Komoly kritikaként fogalmazható meg az elmúlt években készült értékelő tanulmányok áttekintése után a hazai értékelést végzőkkel (illetve ezen

⁸⁰ Az aktuális gyakorlat szerint a sikeres, hamar vezetői pozícióba kerülő belső, állami intézményekben dolgozó értékelők viszonylag rövid tanulási periódus után kilépnek a közzférából, saját tanácsadó céget alapítanak, és így „gazdagítják” a hazai külső értékelő kapacitást.

értékelések megrendelőivel) szemben, hogy számos vizsgálat, közpénzből finanszírozott (általában több száz oldalas) tanulmány készült el úgy, hogy a területi szempontok szerinti komplex elemzés hiányzik az anyagból. Egy-egy, a regionális eloszlást szemléltető diagram és táblázat alapján még nem lehet mélyreható következtetéseket levonni. Talán ez legkevésbé azon esetekben jelent problémát, amikor a pályázati rendszer, illetve az intézményrendszer általános értékelése a cél. A statisztikai és ökonometriai módszertanok területi vizsgálatokhoz kapcsolódó eszközrendszerének használata így igen elenyésző. Az elkövetkezőkben viszont azokat a – kivételnek számító – elemzéseket fogom bemutatni, szintetizálni és értékelni, amelyek végeznek kifejezetten területi elemzéseket is, és így a dolgozat témájához is szorosan kapcsolódnak.

A kiinduló pont a I. Nemzeti Fejlesztési Terv fő célja, vagyis az EU átlagához képesti jövedelemkülönbségek csökkentése (NFH, 2006), és így az életminőség javítása. A dokumentum stratégiája tartalmazza a *regionálisan kiegyenlítettebb fejlődés* megvalósításának szükségességét Magyarországon (NFH, 2004). A kérdés így az, hogy az országon belüli területi egyenlőtlenségek mérsékléséhez várhatóan hogyan járult hozzá az I. NFT és az egyes operatív programok külön-külön. A következő részben először bemutatom az egyes értékelések körét, majd azok célrendszerét, tartalmát, módszertanát és következtetéseit ismertetem és elemzem, ezáltal meta-evalvációt végzek.

3.2 A publikált területi vizsgálatok elemzése

A területi allokációval kapcsolatos elemzések közül számos köthető a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez, illetve *Hahn Csabához*, aki osztályvezetőként dolgozott az NFÜ-nél, és munkája során az elmúlt években több elemzést is megjelentetett, akár tudományos folyóiratban (társszerzővel együtt), akár a MEH (2006) vagy az NFÜ (2007, 2008) kiadásában.

Igen komoly elemzésnek számítanak a *HBF Hungaricum* és az ehhez a céghez kötődő kutatók által elvégzett vizsgálatok 2006-ban és 2008-ban (Csite – Németh, 2006; Csengődi et al., 2006; HBF, 2006), amelyek kistérségi szinten⁸¹ elemezték a forráselosztási mechanizmusokat. *Csite András* és *Németh Nándor* folytatta ezt a munkát, és 2008-ban egy új (több részből álló) értékelő tanulmányt publikáltak, amely hasonló elképzelések mentén született meg, de módszertani, elméleti megalapozottsága jóval komolyabb az előző jelentésnél.

A *Nemzeti Fejlesztési Hivatal* elkészítette az I. NFT időközi értékelését, amely Magyarország számára nem volt kötelező, mivel csak 2004-től kapcsolódott be a 2000-2006-

⁸¹ Emellett foglalkoztak település szintű és regionális adatokkal is, amelyekre itt nem térek ki.

os tervezési időszak programjainak lebonyolításába. Ez a dokumentum is számos más elemzési szempont tárgyalásán túl foglalkozik a források területi eloszlásával és a hátrányos helyzetű térségek részesedésével. Egyes OP-kre vonatkozó következtetéseit bemutatom a későbbiekben. A dokumentumot több értékelésből rakták össze, amelyek elkészítésének feladatát minden egyes OP kapcsán más tanácsadó cég nyerte el, például a GVOP esetében a *KPMG*. A tanácsadó cégek elemzéseinek (például *KPMG*, 2006; Matolcsy – Vincze, 2006) konklúziói így megjelennek a félidős értékelés anyagában. A jelentés „további értékelési tapasztalatok” c. részében viszont már teljes egészében a HBF Hungaricum 2006-os anyagát veszi át, közölve a kérdőíves felmérés tapasztalatait is.

Az *Ecostat* kutatási csapata (Belyó Pál vezetésével) is elkészítette az I. NFT-re vonatkozó elemzésüket, amely regionális szinten vizsgálta az egyes OP-k eloszlását, kistérségi szintű elemzésre csak a GVOP esetében tért ki. Emellett az *Állami Számvevőszék* is számos jelentést és tanulmányt adott ki az európai uniós források felhasználásával kapcsolatban (ÁSZ, 2006; ÁSZ, 2007a, ÁSZ, 2007b; ÁSZ, 2008a, ÁSZ, 2008b). Ezen országos elemzéseken túl a *Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség* és a *Kaposvári Egyetem Gazdaságtudományi Kara* együttesen 2006-ban közös programot kezdett, amelynek célja volt a pályázati források hasznosulásának felmérése és a pályázati aktivitás vizsgálata a Dél-dunántúli régióban. Ezen munka során leginkább a pályázók szemszögéből vizsgáldtak az elemzők.

3.2.1 Célrendszer

Hahn Csaba és Toroczka Adrienn (2006), a MEH (2006) és az NFÜ (2007) elemzéseinek az volt a célja, hogy az operatív programok közbenső értékelését elvégezzék a területi aspektusok előtérbe helyezésével. Éppen ezért a társadalmi-, gazdasági mutatók és az infrastrukturális tényezők pályázati aktivitásra és a támogatások elnyerésének valószínűségére gyakorolt hatásainak feltárását vállalta fel a vizsgálat; vagyis hogy számszerűsítse, milyen összefüggések mutathatóak ki a *fejlettség és a pályázati aktivitás és sikeresség* között. Így arra a kérdésre próbáltak az elemzők választ kapni, hogy vajon az I. NFT a kevésbé fejlett térségek felzárkóztatását vagy a fejlettebb területek versenyképességének növelését vállalta fel. Ezáltal azt vizsgálták, hogy az I. NFT a területi egyenlőtlenségek növelése vagy csökkentése irányában hatott-e. Az elemzés kistérségi szinten vizsgáldott. Ezek a célok minden szempontból megalapozottak és világosak, az ilyen típusú területi allokációs vizsgálatokra véleményem szerint komoly szükség van. Egy másik NFÜ vizsgálat (2008) célja az volt, hogy a kedvezményezett kistérségek pályázati eredményességét mérje fel. Ezzel tulajdonképpen

nagyjából hasonló célt vállaltak fel az elemzők, mint az előző ismertetett anyagoknál, de a fejlettség megállapítását a KSH komplex mutatójára bízták.

A HBF Hungaricum kutatói által készített 2006-os elemzés célja az volt, hogy kimutassa, milyen tényezők befolyásolták azt, hogy a fejlesztési forrásokat mely kistérségeknek sikerült megszerezniük. Feltételezték, hogy egyrészt a fejlettebb pályázati „infrastruktúrával” rendelkező térségek több támogatást kaptak, hiszen ilyen szempontból előnyben voltak a képzett pályázatírók, a szakértelem és a felkészültség tekintetében. Másrészt azt a hipotézist is felállították, hogy a célrendszernek megfelelően több támogatást kaptak azok a térségek, amelyek az átlagosnál fejletlenebbek, elmaradottabbak. Tehát összességében azt a kérdéskört vizsgálták, hogy milyen összefüggés van a *kistérségi fejlettség és a pályázati sikeresség* között. 2008-ban az előző tanulmánynak megjelent egy átdolgozott „folytatása” (Csite – Németh, 2008d), amely hasonló célokat követ, mint az előző anyag: az egész NFT illetve az egyes operatív programok kapcsán elemzi, hogy a területi különbségek csökkentéséhez vagy azok növeléséhez járultak-e hozzá a fejlesztéspolitikai beavatkozások. Ezen célok vizsgálatának szükségessége mindenképpen alapvető. A kutatások célrendszere véleményem szerint átgondolt, és előzetes ismereteken, tudáson alapszik.

Az NFH 2006-ban megjelent értékelő tanulmányának célja, hogy feltárja az I. NFT-hez kapcsolódó *hiányosságokat, problémákat* és fejlődési lehetőségeket, és ezek alapján konkrét javaslatokat fogalmazzon meg a terv megvalósításának lezárulta előtt. Az Ecostat 2008-as elemzésének célja annak megállapítása volt, hogy mennyire tapasztalható *összhang* az I. NFT *megvalósítása* és a makrogazdasági *célkitűzések között*, illetve hogy mennyiben eredményezheti az uniós átlaghoz történő felzárkózásunkat a terv megvalósítása (Lehmann, 2008). Ezen belül a tanulmány részletesen elemzi a GVOP prioritásrendszerét. Továbbá kitér még arra is, hogy a fejlesztési források regionális megoszlása támogatta-e a hátrányos helyzetű térségek felzárkózását. Ezen célok vizsgálata szükséges és megalapozott, mivel ezek talán a legfontosabb kérdések ezen a területen.

A Dél-dunántúli régióban indult vizsgálat (DDRFÜ, 2007) egyik legfontosabb célja az volt, hogy felmérje a régióban a pályázati *aktivitást és a támogatásra fordított eszközök hasznosulását*. A kutatás során nem csak az I. NFT-hez kapcsolódó forrásokat vették számba, hanem minden más támogatási eszközt is vizsgáltak.

3.2.2 Tartalom

A Hahn Csaba és Toroczkai Adrienn által készített vizsgálat (2006), valamint a MEH (2006) és az NFÜ (2007, 2008) elemzései a kutatás tartalma szempontjából a *pályázati*

rendszerben megnyilvánuló tendenciákat, jellegzetességeket tárta fel, nem foglalkozott a központi projektekkel. Az elemzések során a különböző mutatók korrelációs kapcsolatát vizsgálták meg az elemzők pályázati és támogatási adatokkal. Szignifikáns és magas korrelációs értékkel rendelkező összefüggéseket kerestek. Ez alól kivételt jelent az NFÜ 2008-as elemzése, amely a kedvezményezett térségeknek juttatott támogatások fajlagos összegeit hasonlította össze. Az elemzések végén mindenhol hasznos javaslatok jelentek meg a szerzőktől a pályázati rendszer korszerűsítésére vonatkozóan.

A HBF 2006-os elemzése először bemutatja a pontos feladat meghatározást, a kutatás célját és a hipotéziseket, a felhasznált módszereket. Majd elemzést közöl a kistérségek fejlődési trendjeiről és a fejlettséget meghatározó tényezőkről. A következő részben elemzi a *pályázatok területi eloszlását* és ennek összefüggéseit a kistérségi fejlettséggel, végül beszámol a kérdőíves adatgyűjtés eredményeiről és a kistérségi terepmunka tapasztalatairól. Végül javaslatokat közöl a pályázati rendszer továbbfejlesztésére. A 2008-ban kiadott, az előzőhöz hasonló témájú tanulmány (Csite – Németh, 2008a, Csite – Németh, 2008b, Csite – Németh, 2008d, Csite – Németh, 2008e) alapvetően *számos témával* foglalkozott még a fejlesztéspolitikai beavatkozások elemzésén túl, úgy mint a hazai területi folyamatok alakulásával, az Európai Unióban tapasztalható konvergencia tendenciájával, a vállalkozások I. NFT-s sikerességének felméréseivel kistérségi szinten, a Magyarországon születéskor várható élettartam alakulásával és a hazai HDI vizsgálatával is. Mindezek véleményem szerint még megalapozottabbá tették a tanulmányt.

Az NFH 2006-os értékelő jelentése *több feladatot* is felvállalt, egyrészt a hazai értékelési hagyományok bemutatását, másrészt az I. NFT stratégiájának érvényességének és konzisztenciájának elemzését, a várható makrogazdasági hatások kimutatását, az intézményrendszer vizsgálatát és az indikátor-rendszer áttekintését, valamint következtetések és ajánlások megfogalmazását.

Az Ecostat 2008-ban megjelent elemző anyaga is vizsgálta a Nemzeti Fejlesztési Terv főbb tartalmi elemeit, a fejlesztési célokat, a finanszírozást és a lehetséges gazdasági hatásokat. Ezek után elemezte az egyes *operatív programokat* az intézkedések szintjén, majd kitért az Új Magyarország Fejlesztési Terv programjára és várható hatásaira is. Az elemzés készítői kiemelték, hogy az igazán mérhető hatások kimutatása majd 2010 után lehetséges, addig leginkább az input eredményekkel lehet elemzéseket végezni (Lehmann, 2008), vagyis csak a pályázati források allokációját érdemes vizsgálni, nem lehet még a makrogazdasági eredményeket és hatásokat felmérni.

Az ÁSZ jelentéseinek (ÁSZ, 2006; ÁSZ, 2007a, b; ÁSZ, 2008a, b) fókuszában sokkal inkább a *szabályosság megítélése* állt, az itt tapasztalt problémák alapján számos számvevőszéki bírálatot fogalmaztak meg, de kevésbé foglalkoztak a területi aspektusok értékelésével. Ugyanakkor kijelenthető az elemzések alapján, hogy a véleményük szerint a területi kiegyenlítést, az egyenlőtlenségek mérséklésének célját nem sikerült elérni az I. NFT forrásaival.

A Dél-dunántúli régióban indult vizsgálat (DDRFÜ, 2007) foglalkozott a régió helyzetének bemutatásával, majd ismertette a kutatás módszertanát, végül bemutatta az eredményeket az egyes *célcsoportok és kistérségek szintjén*. A tanulmány végén következtetések és javaslatok jelennek meg a fejlesztési programokhoz kapcsolódóan.

3.2.3 Módszertan és felhasznált eszközök

A Hahn Csabához és Toroczkai Adriennhez köthető elemzés (2006), valamint a MEH (2006) és NFÜ (2007) vizsgálatai az NFT első két évének pénzügyi adatait és a társadalmi, gazdasági fejlettség kistérségi mutatóit hasonlították össze *korrelációs vizsgálatokkal* a pályázati aktivitás és sikeresség elemzése érdekében. Az adatok a TEIR (területi információs rendszer) adatbázisaiból származnak (KSH-TSTAR, APEH-SZJA és APEH-TÁNYA). Az egyes gazdasági, társadalmi mutatószámokat mindig egy vagy ezer főre vetítve használták fel az elemzésnél. A módszertani eszközök, vagyis a korreláció megfelelő lehet az adott változók együttmozgásának vizsgálatához, de problémát jelenthet az ok-okozati vizsgálatok megvalósult szisztémája. Az elvégzett elemzéseket érdemes lenne a későbbiekben kiegészíteni parciális korrelációs elemzésekkel is, mivel a komplex hatásmechanizmusok ezáltal még inkább feltárhatóak. Az egyes ok-okozati viszonyrendszerek tekintetében számos olyan összefüggés létezik, ahol a két változó alakulására hatást gyakorol(hat) egy harmadik (kontrollált) változó (Sajtos – Mitev, 2007). Továbbá fontos megjegyezni, hogy az elemzők nem használtak kvalitatív eszközöket, bár a vizsgálatok eredményei alapján a nagyon szélsőséges helyzetű (túltámogatott vagy alultámogatott) kistérségek esetének részletes vizsgálata esettanulmány módszerrel jó folytatása lehetne az elemzéseknek.

Egy másik, az NFÜ munkatársai által végzett vizsgálat (2008) nem a fejlettségi mutatók alapján vizsgálta a támogatási összegeket, hanem az egyes kistérségek KSH szerinti fejlettségi szempontú besorolása alapján számolta ki az *egy főre jutó támogatási összegeket*. Így nagyban építkezett a KSH komplex mutatójának módszertani bázisára. Amennyiben az elfogadható indikátornak minősül, akkor ez a vizsgálat is minden szempontból megfelelő lehet. Problémát csak az okozhat, hogy az egy mutatóban megjelenő fejlettség számos olyan

egyedi jellegzetességet elfedhet, amely egy elemzésnél fontos lenne. A hátrányos vagy leghátrányosabb helyzet nem mindegy, hogy pontosan milyen tényezők miatt állapítható meg egy adott kistérség esetében. Továbbá az operatív programok pályázatainak célcsoportjai számos esetben eltérőek, ezért például jelentős befolyásoló erővel rendelkezik a GVOP-nál a vállalkozássűrűség, amely így a vizsgálatból kimaradt. A jelentősen alul, illetve túltámogatott térségek kiemelése után itt is érdemes lett volna ezek vizsgálatát még tovább folytatni esettanulmány módszerrel.

A HBF Hungaricum (2006) vizsgálatánál többdimenziós elemzéseket, *regressziós analízist* végeztek különböző adatbázisokon. Emellett – és ez az elemzés egyik igazi erőssége – hét kistérségben külön információgyűjtést végeztek, és esettanulmány módszerrel feldolgozták az ottani tapasztalatokat. Ennek során *mélyinterjúkat, fókuszcsoportos beszélgetéseket és kérdőíveket* készítettek, amelyeket igyekeztek minél nagyobb arányban lekérdezni. Sok esetben alacsony kooperációs hajlandóságról számol be a tanulmány (kérdőívek visszaküldési aránya 36-37%-os), főleg azok körében, akik nem részesültek támogatásban. Ugyanakkor az ő véleményüket is fontos lenne meghallgatni, hogy vajon miért nem pályáztak, vagy ha pályáztak, akkor miért nem nyertek pályázataik. A kistérségek kiválasztásánál nem a statisztikai módszerek alapján kiugró esetek azonosítása és a mélyebb okok feltárása volt a cél, hanem a Nemzeti Fejlesztési Hivatal (mint megrendelő) által kiadott lista alapján dolgoztak a kutatók, sőt ennek módosítására is sor került, mivel a Sárbogárdi kistérségben nem volt elégséges az együttműködési hajlandóság. A HBF Hungaricum által végzett kérdőíves vizsgálat eredményei döntően azon szervezetek véleményét tükrözik, amelyek nyertek a pályázatokon. A pályázati rendszerből kiszoruló véleménye – a tanulmány szerzői szerint is – szintén fontos lenne a fejlesztési terveket készítőik számára, de ebben az anyagban ez nem jelenik meg.

Módszertani szempontból problémát okozhat a HBF 2006-os értékelése kapcsán, hogy a fejlettségre vonatkozó adatok 2003-asak, így még a terv megvalósítása előtti állapotot írják le, de valószínűleg a területi különbségekben nem következett be akkora módosulás egyik évről a másikra, amely miatt ez a körülmény torzíthatná az elemzést. Az elemzés során regressziós modelleket készítettek. Ezekkel vizsgálták a településnagyság, a fejlettség és az MSZP szavazóbázis befolyásoló szerepét a pályázati sikerességben. A modellek eredményváltozói az összes támogatás, az egy főre jutó támogatás és a nyertes pályázatok száma volt. A magyarázó változók között megjelent a KSH fejlettségi mutatója, az ipari szerkezetváltás, az MSZP szavazati aránya, a kistérségi központ típusa, az 1000 főre eső pályázatok száma, a kistérség elmaradottsága és vidékfejlesztési kedvezményezettsége.

Mindezt vizsgálták a teljes NFT szintjén és az egyes operatív programoknál is. A regressziós modellek magyarázóereje egyes esetekben igen alacsony lett (például 1,9%, 4,1%, 4,2%, 5,0%, 5,2%). A publikált 48 regressziós modellből 38 esetében 50% alatti a magyarázóereje a modellnek. Mindez azt jelenti, hogy a vizsgált változókkal nem sikerült az eredményváltozót (összes támogatás) sikeresen megragadni, ettől persze még szignifikánsak lehetnek az összefüggések a változók között, de valamilyen más tényezők felelősek az eredményváltozóban bekövetkező változások több mint 50%-áért. Az elemzés nem tér ki az alacsony R^2 mögötti lehetséges tényezőkre. Így azt lehet megállapítani, hogy az alkalmazott módszertan megfelelő volt, de nem elégséges egy ilyen típusú vizsgálathoz, szükséges lett volna még bővíteni a többváltozós statisztikai módszerek körét. A tanulmány ugyanakkor összességében nagyon alapos munkát takar, a kistérségi vizsgálatok mélyreható elemzésre adtak lehetőséget, és így nagyrészt megalapozott javaslatok születhettek meg. A kvantitatív és kvalitatív eszközöket sikerült megfelelően elegyíteni.

Az előbbieken ismertetett munka folytatásának tekinthető elemzés (Csire – Németh, 2008b) hasonló módszertan mentén épült fel. Először *lineáris és logaritmikus regressziót* alkalmaztak a kutatók az egy adott kistérségbe allokált fejlesztési forrásokat befolyásoló tényezők hatásának kimutatására. Magyarázó változóként használták a kistérségi HDI-t és az egy főre jutó becsült kistérségi GDP értéket. A tanulmányban minden egyes operatív program minden egyes prioritása mentén megvizsgálták az összefüggéseket a regressziós modellekkel. Az eredményül létrejött regressziós modelleknél az R^2 értéke szintén általában 50% alatti. Majd a következő lépésben az abszorpciós képességet meghatározó tényezőket tárták fel *variancia-analízissel*. Ennek során bevonták az elemzésbe többek között a kistérség régióját, a székhelyének pozícióját a településhierarchiában, a KSH féle mutatószámot a fejlettség kimutatására, az egy főre jutó becsült GDP adatot, az ezer főre jutó kistérségi vállalkozások számát mint vállalkozássűrűséget, a mezőgazdasági vállalkozások arányát és a mezőgazdaságban foglalkoztatottak arányát. Az elemzés során a magyarázó erő egyes modelleknél 50 % körüli, négy esetben 60% fölötti, míg négy esetben 20% alatti. Módszertanilag újdonság még, hogy ebben az elemzésben már külön vizsgálták a projektmegvalósítás helye és a pályázó székhelye szerinti allokációt.⁸² Ezek alapján azt a meta-értékelést lehet tenni, hogy a vizsgált változókkal nem sikerült a különböző modellek eredményváltozóit (támogatás nagysága) sikeresen megragadni, bár szignifikánsak az

⁸² A két kategória közötti különbséget leginkább a KIOP keretén belül megvalósított MÁV fejlesztések okozzák, ezen túl még a ROP esetében (és minimálisan a HEFOP kapcsán) tapasztalható különbség egyes projekteknel a megvalósítás helyszíne és a pályázó helyszíne között. A 15081 darab támogatott projektből így 1866 darab (azaz 12,4%) olyan volt, ahol a két nevezett kategória eltérő.

összefüggések a változók között, de egyéb tényező(k) is felelős(ek) lehetnek az eredményváltozóban bekövetkező változások több mint 50%-áért. Véleményem szerint az alkalmazott módszertan ebben az esetben is megfelelő volt, de még mindig nem elégséges egy ilyen típusú vizsgálathoz, szükséges lett volna még bővíteni a többváltozós statisztikai módszerek körét további eszközökkel.

Az NFH 2006-os értékelése módszertanát tekintve csak *egyszerű viszonyszámok* előállításával foglalkozik. A hátrányos és leghátrányosabb helyzetben lévő térségek pályázati forrásokból történő részesedését számolta ki. Az Ecostat (2008) tanulmánya szintén *megoszlási viszonyszámokat* közöl a hátrányos helyzetű térségek részesedéséről az I. NFT forrásaiból 2004 és 2007 között. Továbbá ez utóbbi anyagban csak kvantitatív eszközök jelennek meg. Ezek a módszerek megfelelő mutatószámokat hoznak létre, de nem eredményeznek mélyreható vizsgálatokat a területi allokáció kapcsán.

A Dél-dunántúli régió pályázati aktivitásáról és sikerességéről készített elemzés (DDRFÜ, 2007) elkészítésekor az Országos Támogatási és Monitoring Rendszer adatai alapján dolgoztak a kutatók. Ennek kapcsán elemezték a kistérségenként *elnyert támogatások összegét, a beruházási összegeket és ezek egy főre vetített értékét*. A nem nyertes pályázatok vizsgálatát megnehezítette, hogy az OTMR nem tartalmazza ezeket. Éppen ezért is, illetve további adatok begyűjtése érdekében *kérdőíves felmérést* is végeztek, amelynél például a vállalkozások esetében 15,8%-os válaszadási hajlandóságot tapasztaltak. Külön vizsgálták az egyes célcsoportok (vállalkozások, civil szervezetek, önkormányzatok) pályázati rendszerről alkotott véleményét is. A kutatás során sorrendbe állították a régió kistérségeit különböző szempontok szerint, és ez alapján vontak le következtetéseket. A tanulmány kitér még a leghátrányosabb helyzetű kistérségek vizsgálatára is. Az elemzés módszertanára nem jellemző a komolyabb statisztikai módszerek használata. A kérdőíves vizsgálat a rangsorok képzése mellett mindenképpen felhívja a figyelmet a kvantitatív és kvalitatív eszközök együttes alkalmazásának jó gyakorlatára. Az oksági viszonyok mélyebb szintű feltérképezésére ugyanakkor itt sem került sor.

3.2.4 Következtetések

A Hahn Csaba és Toroczka Adrienn által készített elemzés (2006), valamint a MEH (2006) és az NFÜ (2007, 2008) vizsgálatai szerint is a pályázati aktivitás szempontjából az egész NFT, az AVOP, a KIOP és a ROP pályázatai kapcsán elmondható, hogy az elmaradottabb térségek nagyobb értékben nyújtottak be pályázatokat, mint a fejlettebbek. Ugyanakkor a GVOP és a HEFOP kiírásai kapcsán inkább a fejlettebb térségek aktivizálódtak

jobban. Ugyanezen elemzés a megítélt támogatások eloszlását is vizsgálta. Az itt kapott eredmények alapján egyrészt a magasabb pályázati aktivitás szorosan összefügg az elért sikerességgel, tehát amely kistérség több pályázatot nyújtott be, az általában magasabb támogatási összegben is részesült fajlagosan (korrelációs együttható: 0,64). A HEFOP és a GVOP esetében a megítélt támogatások a fejlettebb térségekben nagyobb összegeket jelentettek fajlagosan. Az AVOP és a ROP esetében minél elmaradottabb egy adott kistérség, annál nagyobb megítélt támogatásban részesült. A KIOP-nál, illetve az egész NFT kapcsán nem sikerült igazán szignifikáns összefüggést kimutatni az alacsony esetszám miatt.

Ezek a következtetések véleményem szerint nagyon hasznosak, jól felhasználhatóak a következő tervezési időszakban, átlátható, értelmezhető konklúziók jelennek meg az anyagokban. Ugyanakkor a módszertani kritikák miatt érdemes a közvetlen összefüggések hangsúlyozása⁸³ helyett a tanulmányok által megfogalmazott általános következtetéseket előnyben részesíteni. Ezekben a helyzetekben nagyon fontos az elemzők tárgyilagossága és a módszertani megalapozottság is. Véleményem szerint továbbá az allokáció alapján még nem lehet egyértelműen következtetni a hatásokra is, tehát előfordulhat olyan helyzet is, amikor egy jelentős támogatásban részesített kistérség mégis lassabb ütemű növekedést tud felmutatni egy minimális támogatásban részesülttel szemben. Ezért a hatásoknál mindig csak *elvárt hatásokról* beszélhetünk.

Az NFÜ 2008-as elemzése szerint a megítélt támogatások szempontjából az AVOP és a ROP esetén, illetve az egész NFT kapcsán is kijelenthető, hogy a hátrányos, leghátrányosabb és a komplex programmal segített térségek átlagosan nagyobb egy főre jutó támogatásban részesültek, mint a nem hátrányos térségek (a konkrét besorolásokat és ez alapján a területi eloszlást lásd a 6. ábrán és a 1.2.2 alfejezetben). Ezzel szemben a GVOP, a HEFOP és a KIOP esetében a nem hátrányos kistérségeknek juttatott pályázati összegek egy főre jutó értékei magasabbak, mint a hátrányos, a leghátrányosabb és a komplex programmal támogatott kistérségeké. Mindez azt jelenti, hogy az AVOP és a ROP felzárkóztató hatású volt, míg a GVOP, a HEFOP és a KIOP inkább versenyképesség növelő. Az elemzés még kitér a fejlettsége alapján jelentősen túltámogatott (Debreceni, Egri, Gárdonyi és Pécsi kistérségek) és jelentősen alultámogatott⁸⁴ térségek (Sarkadi és Lengyeltóti kistérség) kiemelésére is (részletesen lásd a 16. táblázatban).

⁸³ Például: „...a ROP esetében a tantermek, és az iskolai számítógépek fajlagos száma ... szignifikáns módon javíthatják a kistérségek abszorpciós képességét.” (Toroczka – Hahn, 2006, 475)

⁸⁴ A túltámogatott és alultámogatott kategóriák úgy alakultak ki az elemzés során, hogy a komplex mutató és az NFT támogatás adatai alapján készített 1-5-ig terjedő rangszámokat kivonták egymásból az elemzők (NFÜ, 2008).

Ez az elemzés is használható következtetéseket jelent a döntéshozók számára, mivel ez alapján jól megfigyelhetőek az egyes operatív programokra vonatkozó jellegzetességek. Átlátható, értelmezhető és tárgyilagos eredmények születtek. Ugyanakkor a programok belső jellegzetességeire, az egyes célcsoportok különböző területi eloszlása miatti allokációs mechanizmusok feltárására nem nyílt lehetőség, ezáltal a következtetések csak bizonyos szempontból elfogadható részletezettségűek.

16. táblázat: Fejlettségük szempontjából alultámogatott és túltámogatott kistérségek az NFÜ 2008-as elemzése alapján

kategória	kistérség
<i>jelentősen túltámogatott</i>	Debreceni, Egri, Gárdonyi, Pécsi
<i>túltámogatott</i>	Celldömölki, Esztergomi, Gyulai, Hatvani, Lenti, Szegedi, Veszprémi
<i>alultámogatott</i>	Bodrogközi, Csengeri, Hajdúhadházi, Kazincbarcikai, Mátészalkai, Mezőcsáti, Nagyatádi, Ózdi, Szécsényi, Záhonyi
<i>jelentősen alultámogatott</i>	Sarkadi, Lengyeltóti

Forrás: NFÜ (2008): Vezetői tájékoztató. A 174 magyarországi kistérségnek az NFT pályázatain elért eredményeiről. Budapest, NFÜ Informatikai és Tájékoztatási Főosztály, 16. o. alapján saját szerkesztés

A kistérségi pályázati sikerességet befolyásoló tényezők közül a teljes NFT kapcsán a HBF Hungaricum (2006) elemzése a következőket emeli ki: a kistérségi központ típusa, tehát hogy mekkora településről van szó, vagyis jelentősen befolyásolta a pályázati eredményességet, hogy mekkora befolyással rendelkező település a kistérség központja. További tényezőként jelenik meg az elemzésben a pályázatok száma, tehát minél több pályázat érkezett be egy adott kistérségből, annál több támogatást tudtak szerezni. Ez alapján igazolták az elemzők azt a hipotézisüket, miszerint a fejlettebb pályázati infrastruktúrával rendelkező térségek több támogatáshoz tudtak jutni. Továbbá úgy vélték, hogy a politikai lobbizásnak ezen a szinten is szerepe van, tehát sikeresebbek voltak azok a kistérségek, amelyeknél magasabb az MSZP szavazóbázisa, de ezt csak másodlagos mechanizmusként azonosították a vizsgálatban.

Az említett vizsgálat az egyes operatív programok mentén is elemzi a forráselosztást befolyásoló mechanizmusokat. Az AVOP kapcsán inkább a fejletlenebb kistérségek nagyobb arányú és sikeresebb pályázati tevékenységéről számolnak be. Ezen belül is főleg azon települések kaptak több támogatást a tanulmány szerint, amelyek az átlagosnál több vállalkozással rendelkeznek. A vidékfejlesztési kedvezményezettiségi státusz önmagában nem garantálta a támogatásokat, mivel ezen térségekbe is csak az átlagos mértékben jutottak források. A GVOP egyértelműen a fejlettebb, gazdaságilag erősebb települések sikerét hozta a

pályázati versenyben az elemzés alapján. Továbbá kiemeli még a tanulmány az MSZP szavazók nagyobb arányának kedvező hatását. A HEFOP esetében hasonló eredmények jöttek ki, viszont ott még a kistérségi központ jellege is komoly befolyásoló erővel bírt, mivel ebből az operatív programból általában a 10 ezer főnél nagyobb lakosságú települések részesültek támogatásban. Szintén ez az eredmény jött ki a ROP és a KIOP esetén is, tehát a nagyvárosi központú kistérségek és a magasabb MSZP szavazóbázissal rendelkező térségek kaptak nagyobb támogatásokat.

A HBF Hungaricum 2006-os elemzése szerint, amely 2005 őszéig terjedő támogatási adatokkal tudott csak számolni, az I. NFT az AVOP kivételével inkább a fejlettebb kistérségeket támogatta, míg az AVOP esetében a kevésbé fejlett kistérségek pályázói kapták a forrásokat. Mindezek alapján a fejlesztési rendszer működésére vonatkozó konkrét mechanizmusokat azonosítottak a tanulmány szerzői, például (HBF, 2006):

- *centralizáció*, vagyis a nagyobb városok több támogatáshoz jutottak;
- *nagy szervezet-mechanizmus*, tehát a versenyszféra képviselői közül inkább a nagyobb cégek kaptak több támogatást;
- *fejlettség-mechanizmus*, vagyis a fejlettebb térségek és települések sikeresebbek voltak a pályázati versenyben, mint a fejletlenebbek;
- *intézményesültség-mechanizmus*, tehát a komolyabb fejlesztési hagyományokkal rendelkező térségek több támogatáshoz jutottak a kevésbé intézményesült fejlesztési rendszerrel rendelkezőkkel szemben.

Véleményem szerint a HBF Hungaricum 2006-os tanulmánya sok szempontból *megalapozott*, elfogadható *következtetéseket* jelenít meg. A lobbierő egyértelmű összekapcsolása egy adott kistérségben egy választási évben (2002) az MSZP-re leadott szavazatok arányával szerintem nem teljesen jogos. Ezzel kapcsolatban számos esetben találkozhatunk teljesen ellentétes hozzáállással is. Ezért ezt a részét az elemzésnek nem tartom kellően megalapozottnak, és ezért az ezzel összefüggő következtetéseket is vitathatónak vélem. A megjelenő konklúziók ezen kívül megfelelően tárgyilagosak, és komoly összefüggéseket tárnak fel. Értelmezésük kapcsán mindig érdemes ugyanakkor kiemelni azt is, hogy ez egy „félidős” értékelés, a forrásallokáció adatait csak 2005 őszéig tartalmazza.

Az előbbieken ismertetett munka folytatásának tekinthető vizsgálat (Csizmadia – Németh, 2008d) következtetései szerint az operatív programok közül csak az AVOP keretében jutott több támogatás a fejletlenebb kistérségekbe. A GVOP és a HEFOP kapcsán viszont ezzel

szemben több pályázati forrást tudtak megszerezni a fejlettebb kistérségek. A KIOP a projektmegvalósítás helyszínét figyelembe véve nem sorolható be sem a versenyképesség erősítő sem a felzárkóztató kategóriába. A ROP esetében inkább a fejletlenebb kistérségek pályázati sikeressége állapítható meg. További következtetései a tanulmánynak, hogy a hátrányos helyzetű besorolással rendelkező térségek nem szerepeltek jobban vagy rosszabbul az átlagosnál a pályázati versenyben. Ezen kívül a kistérségi székhelyek városhierarchiában elfoglalt pozíciója nagyon fontos befolyásoló szereppel bírt, mivel a megyeszékhelyekkel rendelkező kistérségek döntően több forráshoz jutottak. Erős összefüggést tapasztaltak az elemzők a kistérségi vállalkozási sűrűség és az AVOP, GVOP és ROP esetében, tehát a kifejezetten vállalkozásoknak meghirdetett (akár agrár vagy turisztikai) pályázatokon a magasabb vállalkozásszámmal rendelkező kistérségek sikeresebbek voltak.

A 2008-as tanulmány (Csite – Németh, 2008b) is felsorolja azokat a kistérségeket, amelyek túlzott támogatásban részesültek. Részletesen lásd a 17. táblázatban.

17. táblázat: Kiugróan magas támogatásban részesülő kistérségek a Csite – Németh tanulmány alapján

GVOP	HEFOP	KIOP	ROP	AVOP	I. NFT
Pécsváradi	Debreceni	Bodrogközi	Tokaji	Siklói	Bodrogközi
Szegedi	Siklói	Gárdonyi	Dombóvári	Ibrány-	Gárdonyi
Veszprémi		Békéscsabai	Tiszavasvári	Nagyhalászi	Tokaji
Jászberényi		Orosházi	Gyulai	Vasvári	Békéscsabai
Dabasi		Pásztói	Polgári	Püspökladányi	Orosházi
Mezőkövesdi		Szolnoki		Bajai	Dombóvári
Mórahalmi		Sárvári			Ibrány-
Ajkai		Sátoraljaújhelyi			Nagyhalászi
		Salgótarjáni			Sárvári
					Sátoraljaújhelyi

Forrás: Csite A. – Németh N. (2008b): Kistérségi fejlettség és I. NFT-s fejlesztési teljesítmény. Budapest, HBF Hungaricum Kft – MTA KTI, www.nfu.hu/download/8467/Kist%C3%A9rs%C3%A9gi%20fejletts%C3%A9g%20%C3%A9s%20I.%20NFT-s%20fejleszt%C3%A9si%20teljes%C3%ADtm%C3%A9ny.pdf (2008. 11. 12.) 8. o.

Ezek a következtetések már sokkal több irányban elágaznak, számos egyéb más tényező vizsgálatán, elméleti modellek tanulmányozásán alapulnak. A viszonylag alacsony magyarázó erők miatt kérdéses, hogy az elemzőknek sikerült-e az igazán hatást gyakorló változókat is bevonniuk a vizsgálatokba. A 2008-as elemzésen egyértelműen látszik, hogy az értékelési tevékenység fejlődése szempontjából nagyon fontos szerepet játszik a tanulás, és a 2006-os elemzésnél számos szempontból sikerült *megalapozottabban* létrehozni.

Az NFH félidei értékelése (2006) szerint az AVOP kapcsán a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben létrejövő projektek aránya alacsonyabb, mint a kívánatos szint, mivel az AVOP-nak (és különösen a 3. prioritásának, vagy a vidéki térségek fejlesztésének)

kifejezetten a hátrányos helyzetű térségeket kellett volna megcéloznia. A jelentés továbbá közli, hogy a leghátrányosabb 48 kistérség az AVOP-hoz benyújtott pályázatokból 30%-kal rendelkezik, míg a hátrányos helyzetű (de nem leghátrányosabb helyzetű) térségek (47 db) 29%-kal részesednek a beadott pályázatokból. A sikeresség kapcsán kiemelik a szerzők, hogy a hátrányos helyzetű térségekből érkező pályázati anyagok az átlagosnak megfelelő arányban nyertek. A GVOP kapcsán az értékelés felhívja a figyelmet arra, hogy a támogatások nagy része nem a hátrányos helyzetű térségekbe jutott, mivel a 95 hátrányos helyzetű térség a 39%-os népességbeli részesedésének fényében csak a támogatások 21%-át kapta. A nyeresi esélyek itt is hasonlóak, mint az átlagos fejlettségűeknél, de sokkal kevesebb a beérkezett pályázat. A HEFOP, KIOP és ROP esetében nem tér ki a jelentés a területi aspektusokra.

Az Ecostat (2008) elemzése is vizsgálja a források kistérségi szintű eloszlását. Ezen belül is tanulmányozza a hátrányos helyzetű térségek részesedését a GVOP támogatásaiból. Ezek alapján megállapítja, hogy az említett operatív programnál nem valósult meg a területi kiegyenlítés elve, mivel a hátrányos helyzetű kistérségekbe a támogatások 25%-a jutott csak el. Mindezt leginkább a kedvezményezett térségek alacsony abszorpciós kapacitásával magyarázza. Az utóbbi két anyagban megjelenő következtetések fontosak lehetnek a döntéshozók számára, ugyanakkor *nem jelentenek igazán újdonságot*, de értelmezhetőségük és tárgyilagosságuk megkérdőjelezhetetlen.

A területi allokációval kapcsolatban az ÁSZ vizsgálata (2007b) rámutat arra, hogy a pályázati projektek elbírálásánál nem figyeltek oda az egyes projektek program szintű célok teljesüléséhez történő hozzájárulására, és ezzel is magyarázható a területi kiegyenlítés háttérbe szorulása és a források támogatott projektek kistérségek közötti aránytalan eloszlása. Az I. NFT önkormányzatokat segítő forrásairól szintén megállapítja az ÁSZ, hogy aránytalan az eloszlásuk a kistérségek között, és a leghátrányosabb kistérségek nagyon alacsony támogatásban részesültek (ÁSZ, 2007b), illetve vannak olyan kistérségek, amelyek önkormányzatai semmilyen támogatásban sem részesültek (2008a). Ezen kívül viszont a publikált (akár 2008-as) anyagok alapvetően a HBF Hungaricum (2006) tanulmányának összegzéseit tartalmazzák csak az I. NFT területi allokációs mechanizmusairól a kistérségi szintű megállapításoknál. Viszont a HBF jelentése csak 2005 ősziig terjedő támogatási adatokkal dolgozik.

A Dél-dunántúli régió pályázati aktivitásáról és sikerességéről készített elemzés (DDRFÜ, 2007) egyik következtetése, hogy a legtöbb támogatás a Pécsi, Bonyhádi és Kaposvári kistérségbe érkezett összességében 2000 és 2006 között. Ha ugyanezt egy főre vetítve vizsgáljuk, akkor a Bonyhádi, Barcsi és Csurgói kistérségek végeztek az élen a

tanulmány szerint. Az összegző megállapítások között megjelenik, hogy nem lehet kimutatni, hogy a területfejlesztési támogatások kifejezetten a kedvezményezett kistérségekbe kerültek volna, de ennek ellenkezője sem bizonyítható. A legtöbb támogatást elnyert térségek között általában nem a hátrányos helyzetűek találhatók, de az anyag ezek regionális hatásával magyarázza fejlesztésük megalapozottságát. Mindezek alapján a kutatás készítői azt állapították meg, hogy a régióban megjelenő fejlesztési források csak részben, illetve áttételesen járultak hozzá a kevésbé fejlett kistérségek felzárkóztatásához. A következtetések sok szempontból hasonlatosak a korábbi anyagoknál megismertekhez, bár itt az elemzés fókusza területi szempontból más volt.

3.2.5 A tapasztalatok összegzése

Az itt bemutatott értékelések általában hasonló célrendszer mentén épülnek fel, illetve számos különböző céljuk között megjelenik a támogatások területi egyenlőtlenségekre gyakorolt hatásának kimutatása is, így az értékelés szükségessége megkérdőjelezhetetlen.

Az alkalmazott módszertanok tekintetében fontos kihangsúlyozni, hogy mivel a komplex folyamatok feltárása, hatásmechanizmusok kimutatása nagyon fontos az értékelés során (Béres, 2006), ezért esetenként több különböző statisztikai és ökonometriai módszer együttes alkalmazására lehet szükség, és az eredmények megfelelő szakmai interpretálása még ebben az esetben is komoly felelősséget ró az elemzőre, kutatóra. Egyre fontosabbá válik, hogy hazánkban is megvalósuljon a különböző támogatások hatásainak, eredményeinek felmérése. „Ugyanakkor a szakirodalom áttekintésének egyértelmű tanulsága, hogy az átfogó hatáselemzés a fejlesztések nélkülözhetetlen, ám legkevésbé kidolgozott eleme.” (Nemes Nagy et al., 2000)

A tanulmányok több esetben is eltérő következtetéseket fogalmaztak meg. Az egyes elemzési eredmények közötti differenciákat okozhatja például az is, hogy a későn ébredők általában azok a térségek voltak a pályázati aktivitás terén, amelyek kevésbé rendelkeztek megfelelően intézményesült pályázati infrastruktúrával. Így ezek a térségek nem tudták beadni pályázataikat 2004-ben, csak a következő években, viszont emiatt az ezekbe érkező pályázati források megítélése is inkább 2006 és 2007 során történt meg. Így az ide áramló támogatások adatai csak az új, 2008-as elemzésben szerepelnek. Mindezek annyiban képesek módosítani a korábban kialakult képet, hogy akár a programok valószínűsített felzárkóztató hatása is megváltozhat. A különböző jelentések operatív programokra vonatkozó megállapításait a 32. táblázatban összegeztem.

A folyamatosan bővülő, fejlesztési programokhoz kapcsolódó adatállomány, információhalmaz és ismeretanyag következtében egyre több elemzésre alkalmas téma és hasznos publikáció jelenik meg a fejlesztéspolitika értékelésének területén. Mindez elősegíti egy tanulási folyamat kialakulását, amelyben a cél a támogatások minél hatékonyabb és a területi egyenlőtlenségeket enyhítő felhasználása, valamint a felmerülő (kezdeti) problémák és hiányosságok eredményes megoldása. A fejlesztéspolitikához kapcsolódó értékelések további komplex összefüggéseket tárhatnak fel, hatásmechanizmusokat azonosíthatnak. Az újabb elemzések várhatóan nem kérdőjelezik meg a korábbi elemzések lényegi elemeit, ugyanakkor egyes résztemákat sokkal mélyebben képesek bemutatni, taglalni. Egyszerre van szükség az átfogó, komplex értékelésekre, amelyek általában két-három évente készülnek el; és az egy-egy szakterületre fókuszáló tematikus értékelésekre, amelyek egy adott szférában vizsgálják meg részletesen a támogatások hasznosulásának ok-okozati mechanizmusait. (Kullmann, 2007) Ezzel az értékelési tevékenység érdemben képes hozzájárulni új, magasabb színvonalú tervezési dokumentumok létrehozásához.

Véleményem szerint a bemutatott értékelő jelentések az I. NFT és operatív programjainak allokációs mechanizmusait *nem egyértelműen tárták fel*, ráadásul számos olyan módszertani hiányosságot és gyengeséget is sikerült bemutatnom, amelyek indokolják azt, hogy további, módszertanilag megalapozottabb tanulmányokra, elemzésekre is szükség van. Ugyanez igaz a következtetésekre is, mivel itt is számon kérhető a megalapozottság és az egyértelmű összefüggések az elemzési eredmények és a konklúziók között. Mindezek miatt elkészítettem saját értékelésemet is, amely hasonló célokkal rendelkezik, mint az ismertetettek, és amelyet a következő alfejezetben mutatok be.

3.3 Az önálló empirikus kutatás

Ebben az alfejezetben ismertetem saját, önálló empirikus kutatásomat, amely egyrészt a dolgozat első részében vizsgált kohéziós politika irányultságának értékelését szolgálja, másrészt a második fejezetben leírtakon alapul, ahol az értékelési tevékenység követelményrendszerét tekintetem át. Harmadrészt felhasználtam a 3.1 alfejezetben bemutatott, mások által készített értékelési tanulmányok és jelentések tapasztalatait is. A következőkben először felvázolom hipotéziseimet, majd bemutatom, milyen előkészítésre és adatgyűjtésre volt szükség a vizsgálathoz. Ezek után külön-külön a *faktorelemzésnél* és a *klaszterelemzésnél*⁸⁵ feltárom a végrehajtáshoz szükséges próbák és tesztek eredményeit.

⁸⁵ Nagyon fontos, hogy a hatásokat kvantitatív mérőszámokkal is vizsgálni szükséges. Csak erre szabad átfogó értékeléseket, fejlesztéspolitikai megfontolásokat alapozni. (Nemes Nagy et al., 2000) Továbbá a kemény

Majd közlöm a részletes eredményeket és az ezek alapján levonható következtetéseket. Elemzésem számos kérdésre egyértelmű választ ad, de az eredmények széles köre ezen felül számos új kérdésre és azok szükséges vizsgálatára is ráirányítja a figyelmet. Mindezek alapján úgy vélem, hogy ez a munka előkészítése lehet egy nagyobb terjedelmű és nagyságrendű vizsgálatnak, amely statisztikai eszközök és más, kvalitatív technikák szükséges kombinációjának segítségével feltárja a hazai európai uniós forrásokkal is finanszírozott pályázati rendszer sajátosságait különös tekintettel a területi szempontokra. Az elemzések elkészítéséhez az SPSS 17.0⁸⁶ programot használtam fel.

A második fejezetben ismertetett értékelési módszertan alapján ez az értékelés programértékelésnek minősíthető, mivel az operatív programok szintjén vizsgálódom. Leginkább ex-post értékelésnek számít, de nem a hatások feltárására törekszik. Az értékelés elvégzése során összehasonlító eszközöket használtam fel. Az értékelés legfőbb célja a tervezésben megjelent célkitűzés megvalósításának ellenőrzése és a tudásteremtés.

3.3.1 A vizsgálat hipotézisei

Az empirikus vizsgálat célja, hogy a pályázati aktivitás és sikeresség változói segítségével olyan *homogén csoportokat* tudjak létrehozni a kistérségek szintjén, amelyek fejlettség szempontjából is egyneműnek tekinthetők. Így nem azt szeretném megvizsgálni, hogy a fejlettség szerinti kategorizálás⁸⁷ milyen kistérségi klaszterek létrejöttét okozza, hanem a másik irányból vizsgálódva, először a támogatási adatokat használom fel. Ezek segítségével készítem el a kistérségek homogén csoportjait. Majd megnézem azt, hogy ezen csoportok milyen fejlettségi szinttel rendelkeznek, illetve mennyiben tekinthetők fejlettség szempontjából is egyneműnek.

Amennyiben sikerül pályázati sikeresség és aktivitás alapján homogén csoportokat alkotni, és ezek még a fejlettség szempontjából is homogénnek tekinthetők, akkor ezzel bizonyíthatom, hogy a több támogatásért pályázó és több forrást elnyerő kistérségek egy adott operatív program vagy az egész NFT tekintetében az átlagnál fejlettebbek (vagy fejletlenebbek vagy átlagos fejlettségűek). Ebből pedig következik, hogy az európai uniós forrásokat is felhasználó NFT pályázati rendszere a források elosztása szempontjából

statisztikai módszerek segíthetnek abban, hogy az elemzői szubjektivitás a minimálisra csökkenjen. (Lukovics – Kovács, 2008)

⁸⁶ Eredetileg statisztikai program a társadalomtudományok számára (Statistical Package for the Social Sciences)

⁸⁷ A fejlettség területi elemzéséről készült munkák a teljesség igénye nélkül a következő területek kapcsán jellemzőek a hazai szakirodalomban: jövedelemkülönbségek (Bódi et al., 1999), bruttó hazai termék (Bruckner et al., 1999), gazdasági fejlődés (Sándor – Végh, 1999), elmaradottság és munkanélküliség (Faluvégi, 2000), erőforrások területi eloszlása (Nyers, 2000) és mezőgazdasági adatok (Pintér, 2001).

előnyben részesíti az átlagnál fejlettebb (vagy fejletlenebb vagy átlagos fejlettségű) kistérségeket. Mindebből az is következik, hogy amennyiben a fejlettebb kistérségek tudtak több forrást megszerezni a pályázati versenyterben, akkor az I. NFT vagy éppen a vizsgált operatív program inkább tekinthető *versenyképesség erősítő* hatásúnak. Ha a fejletlenebb kistérségeknek jutott nagyobb támogatás fajlagosan, akkor ez alapján az operatív program vagy az I. NFT inkább *felzárkóztató szerepet* töltött be. Természetesen itt is igaz, hogy önmagában a források allokációja az elmaradottabb kistérségeknek még nem biztosítja egyértelműen azok felzárkózását is gazdasági és társadalmi szempontból.⁸⁸

Ha a pályázati sikeresség és aktivitás alapján definiált homogén csoportok fejlettség szempontjából inhomogének lesznek, akkor az azt jelenti, hogy az európai uniós forrásokat is felhasználó NFT pályázati rendszere a források elosztásánál nem részesíti előnyben a fejlettebb vagy a kevésbé fejlett térségeket, nagyjából hasonló mértékben juttat forrásokat az egyes fejlettségi kategóriákba tartozó kistérségeknek. Így ez esetben kijelenthető, hogy sem a felzárkóztató, sem a versenyképesség növelő hatás nem jelentős országos szinten.

3.3.2 A kutatás előkészítése

Az elemzés elvégzése érdekében először a fogalmi kategóriákhoz változókat rendeltem. Egyrészt vizsgáltam a pályázati aktivitást, amelyet a kistérség *egy lakosára jutó igényelt támogatás ezer Ft-ban*, *egy lakosára jutó tervezett összköltség ezer Ft-ban* és a *tízezer lakosára jutó beadott projektek száma* változók alapján számszerűsítettem. A pályázati sikeresség értelmezéséhez a kistérség *egy lakosára jutó elnyert támogatás ezer Ft-ban*, az *egy lakosára jutó elfogadott összköltség ezer Ft-ban* és a *tízezer lakosára jutó megvalósuló projektek száma* változókat használtam fel. Ezeket a változókat minden egyes kistérség és minden egyes operatív program (és az egész NFT) szempontjából elkészítettem a 2004-2006-os időszak tekintetében. Az elemzéshez az EMIR adatait⁸⁹ használtam fel.

A fejlettség megragadásához számos változót bekapcsoltam az elemzésbe. Egyrészt kerestem olyan összetett mutatószámokat, amelyek egy indikátorban próbálják leírni a

⁸⁸ Továbbá általában is dilemmát okozhat annak megítélése, hogy vajon ezek a források mennyire jelentenek elegendően sok fejlesztési pénzt az országnak, avagy a nemzeti jövedelemhez viszonyított arányuk alapján mennyire lesznek képesek tényleges fejlesztési, felzárkóztatósi hatást gyakorolni a hazai gazdaságra, társadalomra (Voszka, 2006).

⁸⁹ Ezúton is köszönettel tartozom Béres Attilának, az NFÜ értékeléssel foglalkozó főosztályának munkatársának, aki rendelkezésemre bocsátotta az adatbázist, amely az I. NFT keretében 2004 és 2006 között benyújtott összesen 40 998 db pályázat adatait tartalmazza kistérségi bontásban. Az adatbázis az EMIR (Egységes Monitoring Információs Rendszer) adatain alapul, a lekérdezés időpontja: 2008. március 26.

fejlettség mértékét (például a KSH komplex mutatója vagy az MHFM⁹⁰). Másrészt felhasználtam a foglalkoztatottsági rátát, a munkanélküliségi rátát, az egy adózóra jutó SZJA alapot képező jövedelmet, az egy foglalkoztatottra jutó adózás előtti eredményt, az egy foglalkoztatottra jutó bruttó hozzáadott értéket, az egy lakosra jutó exportértékesítés nettó árbevételét, az egy lakosra jutó bruttó hozzáadott értéket (ami a kistérségi GDP elfogadható helyettesítőjének minősíthető⁹¹), az ezer lakosra jutó bűncselekmények számát, az ezer lakosra jutó működő társas vállalkozások számát, az ezer lakosra jutó működő gazdasági szervezetek számát, az ezer lakosra jutó működő nonprofit szervezetek számát és a gazdasági szerkezet egy sajátos mérőszámát, amely utóbbinál a mezőgazdasági vállalkozások részarányát néztem meg az összes működő vállalkozáson belül.⁹²

A lehetséges elemzési módszerek, statisztikai eszközök közül a faktoranalízist és a klaszteranalízist választottam, mivel ezek robusztus eszközök⁹³, illetve a multikollinearitás⁹⁴ jelenségét, amely a gazdasági, társadalmi mutatók között könnyen előfordul, is tudják kezelni, illetve több és komplexebb összefüggések feltárára is alkalmasak, mint a korreláció.

3.3.3 Faktoranalízis

A fejlettség és az ehhez hasonló sokdimenziós és sokmutató fogalmak jellege miatt vált a faktorelemzés igazán elterjedt elemzési eszközzé (Nemes Nagy, 2005). A faktorelemzés célja, hogy sikerüljön *feltárni az adatstruktúrában meglévő összefüggéseket*, vagyis „mintázatokat” lehessen felfedezni a változók értékeinek ingadozásai között (Babbie, 2003); illetve lehetővé váljon a kiinduló helyzetben rendelkezésre álló változók számának csökkentése, összevonása faktorváltozóba, amelyek képesek szintén hiteles képet alkotni a valóságról úgy, hogy közben tartalmazzák a rendszer információmennyiségének jelentős részét (Füstös et al., 1986; Han – Kamber, 2004; Kovács et al., 2006; Norušis, 2005; Székelyi

⁹⁰ A módosított humán fejlettségi mutató képes a HDI-hez hasonlóan megragadni az életminőséget egy adott térségben. Ennek kistérségi értékeinek kiszámítása is elkészült már, amelynek forrása: Józán Péter, "Az MHFM a kistérségekben a 21. század közepén" c. dolgozatból; in print; a számításokat Radnóti László végezte.

⁹¹ Lásd részletesen Lukovics, 2007, 141.

⁹² A változók forrása többnyire a KSH adatbázisa. A részletes listát a változók forrásairól, előállításáról lásd az I. mellékletben. Általában a területi jellemzők lassan változnak, ezért az 1-3 éves intervallumon belül elfogadható az adathasználat (Nemes Nagy, 2005). Tehát a támogatási adatok 2004, 2005, 2006 évre vonatkoznak, a fejlettséget megítélő adatok többsége 2004-es, míg a komplex mutató és az MFHM 2006-os.

⁹³ Tehát kevésbé érzékenyek a vizsgált sokaság normalitástól eltérő jellegzetességeire. A normalitás vizsgálata ezért is nem történt meg, mivel a vizsgált sokaságot alkotja az összes létező kistérség Magyarországon, vagyis hiába derülne ki a normalitástól történő eltérés, akkor sem választhatok más egyedeket. Éppen ebből kifolyólag kerestem olyan statisztikai eszközöket, amelyek kellően robusztusak.

⁹⁴ A multikollinearitás lényege a regressziós vizsgálatoknál, hogy a tényezőváltozók között függvényeszerű vagy sztochasztikus kapcsolat van. Problémát okozhat, hogy így a regressziós modell eredményeinek elemzésre történő hasznosítása megkérdőjelezhető, mivel az egyes magyarázó változók hatásai nem elkülöníthetőek. (Herman et al., 1999)

– Barna, 2002). Amikor nagyon sok mutatószám áll rendelkezésre, akkor érdemes faktoranalízissel ezek számát redukálni (fejlettségi vizsgálatoknál lásd például Adler et. al., 2001). Az így létrejövő új változók nagy előnye, hogy nem korrelálnak egymással (Füstös et al., 2004), ezért nem kell a multikollinearitás jelenségével sem számolni. A faktorelemzés esetén nincsenek különbségek az elemzésbe bevont változók között, mivel minden változó azonos szintűnek minősíthető. Az elemzés alapvető kérdése, hogy hogyan függnek össze egymással az egyes változók, milyen struktúrát lehet kimutatni a háttérben. (Sajtos – Mitev, 2007) Így ebben az elemzési szituációban a faktorelemzés módszerével ki lehet mutatni, hogy mely változók korrelálnak olyan mértékben egymással, hogy le lehet őket egy faktorról is írni, vagyis könnyebben számszerűsíthetővé válhat a pályázati aktivitás és sikeresség (amennyiben ezek lesznek a faktorok), mivel nem kell hozzá hat változót felhasználni, hanem csak a létrejött faktorokat. Ezzel egyszerűsödik a változók struktúrája, illetve fény derül a változók közötti kapcsolatokra is.

A változók kiválasztása

A korábban már felsorolt pályázati aktivitásra és sikerességre vonatkozó változók felhasználásával *hét faktoranalízist* készítettem el. Egyrészt minden operatív program esetén felépítettem egy olyan modellt, amelyben az adott OP-re vonatkozó változók találhatóak meg, így alakult ki öt faktorelemzés. A hatodik az egész NFT-re vonatkozó analízis, amelynek során az összes eddig felhasznált változót bevontam az elemzésbe. A hetedik szintén a teljes NFT-re vonatkozik, de itt már nem az operatív programokra vonatkozó kistérségi sikerességi és aktivitási mutatókat használtam, hanem az ezek aggregálásával létrejött hat új változót. A konkrét változók felsorolása a 18. táblázatban olvasható.

A változók kiválasztásánál fontos szempont, hogy nem szabad egyszerre használni abszolút és fajlagos mutatókat, valamint statikus és dinamikus változókat, illetve egymással lineáris kapcsolatban lévőket (Nemes Nagy, 2005). Ezért ebben a vizsgálatban minden mutatószám fajlagos (egy vagy ezer főre jutó értéket mér), másrészt statikus (tehát nem a változás mértékét, hanem adott időpontra vonatkozó nagyságrendeket jelez), illetve a felhasznált változók nem állnak egymással lineáris kapcsolatban.

18. táblázat: A faktorelemzésbe bevont változók

	AVOP	GVOP	HEFOP	KIOP	ROP	NFT (1. verzió)	NFT (2. verzió)
1. változó	egy lakosra jutó AVOP igényelt támogatás (eFt)	egy lakosra jutó GVOP igényelt támogatás (eFt)	egy lakosra jutó HEFOP igényelt támogatás (eFt)	egy lakosra jutó KIOP igényelt támogatás (eFt)	egy lakosra jutó ROP igényelt támogatás (eFt)	ebben a sorban található eddigi változók	egy lakosra jutó NFT igényelt támogatás (eFt)
2. változó	egy lakosra jutó AVOP tervezett összköltség (eFt)	egy lakosra jutó GVOP tervezett összköltség (eFt)	egy lakosra jutó HEFOP tervezett összköltség (eFt)	egy lakosra jutó KIOP tervezett összköltség (eFt)	egy lakosra jutó ROP tervezett összköltség (eFt)	ebben a sorban található eddigi változók	egy lakosra jutó NFT tervezett összköltség (eFt)
3. változó	egy lakosra jutó AVOP elnyert támogatás (eFt)	egy lakosra jutó GVOP elnyert támogatás (eFt)	egy lakosra jutó HEFOP elnyert támogatás (eFt)	egy lakosra jutó KIOP elnyert támogatás (eFt)	egy lakosra jutó ROP elnyert támogatás (eFt)	ebben a sorban található eddigi változók	egy lakosra jutó NFT elnyert támogatás (eFt)
4. változó	egy lakosra jutó AVOP elfogadott összköltség (eFt)	egy lakosra jutó GVOP elfogadott összköltség (eFt)	egy lakosra jutó HEFOP elfogadott összköltség (eFt)	egy lakosra jutó KIOP elfogadott összköltség (eFt)	egy lakosra jutó ROP elfogadott összköltség (eFt)	ebben a sorban található eddigi változók	egy lakosra jutó NFT elfogadott összköltség (eFt)
5. változó	tízezer lakosra jutó AVOP megvalósuló projektek száma	tízezer lakosra jutó GVOP megvalósuló projektek száma	tízezer lakosra jutó HEFOP megvalósuló projektek száma	tízezer lakosra jutó KIOP megvalósuló projektek száma	tízezer lakosra jutó ROP megvalósuló projektek száma	ebben a sorban található eddigi változók	tízezer lakosra jutó NFT megvalósuló projektek száma
6. változó	tízezer lakosra jutó AVOP beadott projektek száma	tízezer lakosra jutó GVOP beadott projektek száma	tízezer lakosra jutó HEFOP beadott projektek száma	tízezer lakosra jutó KIOP beadott projektek száma	tízezer lakosra jutó ROP beadott projektek száma	ebben a sorban található eddigi változók	tízezer lakosra jutó NFT beadott projektek száma
változók száma (db)	6	6	6	6	6	30	6

Forrás: saját szerkesztés

A feltételek vizsgálata

A vizsgálatok előtt vannak alapvető feltételek, amelyek szükségesek lehetnek az elemzés elvégzéséhez (Sajtos – Mitev, 2007):

- Megfelelő *nagyságú sokaságra* van szükség, hogy minél megbízhatóbb legyen a faktoranalízis végeredménye. Az általánosan elfogadott nagyságrend a minimum 50-100 eset, amely jelen elemzésnél mindenképpen biztosítható a 168 kistérséggel. Továbbá fontos még az is, hogy legalább ötször annyi eset legyen, mint ahány változóval dolgozunk. Jelen elemzésnél maximum 30 db változóval dolgoztam, amely arány megfelel az előírásoknak.
- Faktoranalízis csak akkor végezhető az egyes változók mentén, ha azok között *korrelációs kapcsolat* létezik, vagyis megjelenik a multikollinearitás. Ez már előzetesen feltételezhető, mivel hasonló jellemzőket ragadnak meg az egyes változók az elemzésnél, illetve ennek ellenőrzésére korrelációs mátrixot is készítettem, amelynél kiválasztottam azokat a korrelációkat, amelyek értéke nagyobb 0,3-nál. Az egyes modellek esetében kizárólag olyan korrelációs kapcsolat van, amely szignifikáns és 0,3-nál nagyobb értékkel rendelkezik (ez alól egyedül a KIOP modellje jelent kivételt, mivel itt két relációban 0,3 alatti a korrelációs kapcsolatot mérő érték). A korrelációs mutatószám értékeinek megoszlását lásd részletesen a II. mellékletben.
- A faktorelemzés elvégzése előtt még érdemes megnézni a *Bartlett-teszt* eredményét és a *KMO* mutató nagyságát is. A Bartlett teszt (vagy gömbölyűség próba) kimutatja,

vajon a változók korrelálatlanok-e az alapsokaságban (ez lesz a nullhipotézis) (Füstös et al., 1986; Székelyi – Barna, 2002), tehát tartalmaznak-e redundáns információt a változók (Kovács et al., 2006), vagyis azt vizsgálja, hogy a korrelációs mátrixban a főátlón kívül található elemek csak véletlenül különböznek-e nullától. Szintén fontos megvizsgálni a Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) kritériumot, amely megmutatja, hogy mennyire alkalmasak a változók a faktorelemzés végrehajtására, mivel azt vizsgálja, hogy a változók mögött meghúzódik-e egy látens struktúra (Kovács et al., 2006). 0,6 fölötti érték esetén már elfogadható az eredmény, igazán 0,8 fölötti KMO érték tekinthető nagyon jónak, illetve kiválónak. Azonban már 0,5 feletti KMO esetén is elvégezhető a faktoranalízis (Norušis, 2005; Székelyi – Barna, 2002). Ezek eredményei a 19. táblázatban láthatóak. Ez alapján megállapítható, hogy minden modell esetén alkalmasak a változók a faktoranalízis elvégzésére. Egyedül talán a KIOP és az AVOP modelljénél alacsonyabb az érték kicsivel a szükségesnél, de még ezen szituációban is elvégezhető a vizsgálat.

19. táblázat: Az adatok alkalmasságának vizsgálata

	AVOP	GVOP	HEFOP	KIOP	ROP	NFT (2. verzió)	NFT (1. verzió)
Bartlett teszt (Khi négyzet)	2285,698	1279,344	1841,958	968,829	1645,287	1184,438	8345,899
KMO mutató	0,57	0,629	0,761	0,554	0,703	0,605	0,671

Forrás: saját szerkesztés

Az elemzések eredményei

A faktoranalízis során a kommunalítások fontos szerepet töltenek be. A kommunalitás lényege, hogy megmutatja, hogy egy változó varianciájának mekkora hányadát fejezi ki az összes faktor együttesen, vagyis hogy mekkora a közös varianciahányad (Falus – Ollé, 2008; Hajdu, 2003; Kovács et al., 2006; Székelyi – Barna, 2002). Mivel jelen elemzésnél a cél a lehető legmagasabb magyarázott varianciahányad és a lehető legkevesebb faktor segítségével (Füstös et al., 2004), ezért leginkább a *főkomponens elemzés* módszerét⁹⁵ érdemes igénybe venni, amely a teljes variancia felhasználásával dolgozik, vagyis a faktorok nem csak a közös, hanem az egyedi- és hibavarianciát is tartalmazzák. Az elemzés eredményeképpen megjelenő első faktor fogja az összes variancia legnagyobb részét magyarázni, míg a többi csökkenő mértékben járul ehhez hozzá. (Sajtos – Mitev, 2007)

A faktorsúly a faktorelemzésnél megmutatja, hogy mekkora az eredeti változó és az adott faktor közötti korreláció mértéke (Babbie, 2003; Falus – Ollé, 2008; Nemes Nagy,

⁹⁵ Egyes szakirodalmak (például Füstös et al., 1986; Kovács et al., 2006; Székelyi – Barna, 2002) a főkomponens analízist a faktorelemzéstől elkülönülten tárgyalják, míg a többi felhasznált szakirodalomban általában a főkomponens elemzés a faktoranalízis egyik változataként jelenik meg.

2005). Ennek értéke -1 és 1 között lehet. A faktorok rotációja nagyon hasznos eszköz, mivel elősegíti a faktorsúlyok eloszlásának szélsőségesebbé tételét (Falus – Ollé, 2008; Hajdu, 2003), vagyis egyszerűbb és értelmezhetőbb struktúra kialakítását.⁹⁶ Ezáltal a magyarázott variancia arányosabban jelenik meg, az értelmezés könnyebbé válik, ugyanakkor a kommunalitás és az összes magyarázott variancia mértéke nem változik, csak a faktorok sajátértékei és magyarázott varianciájuk módosul. (Füstös et al., 2004; Kovács et al., 2006; Sajtos – Mitev, 2007; Székelyi – Barna, 2002) A rotálásnál az ortogonális módszerek közül a *Varimax*ot alkalmaztam, mivel ez képes rá, hogy a magyarázott varianciát maximalizálja és arányosabban terítse szét a faktorok között. A kialakuló új szerkezetben a faktorok továbbra is korrelálatlanok lesznek.

A legfontosabb lépés a faktorelemzésnél, hogy a végül létrejövő faktorokat értelmesen, az elemzéshez illeszkedően lehessen elnevezni (Falus – Ollé, 2008), tehát sikerüljön a faktorsúlyokat értelmezni.⁹⁷ A faktorsúlyok négyzete egyenlő a faktor által a változóban magyarázott szórás mértékével. Az értelmezésnél azon faktorsúlyokkal érdemes foglalkozni, amelyek 0,3-nál nagyobbak, és azok tekinthetőek igazán jelentősnek, amelyek értéke meghaladja a 0,5-öt (Székelyi – Barna, 2002). A kommunalítások alakulása szintén fontos, mivel ez mutatja meg, hogy egy változó varianciájából mekkora részt magyaráznak meg a faktorok. A végső kommunalitásnak legalább 0,25-öt el kell érni, de inkább 0,5-nél magasabbnak kell lennie, különben nem tud felmutatni elegendő magyarázó erőt. (Sajtos – Mitev, 2007) A kommunalítások alakulását a 22. táblázatban mutatom be.

⁹⁶ Mindez azért lehetséges, mert a faktoranalitikus modellnek nem csak egy megoldása van, hanem a faktorsúlymátrix ortogonális transzformációjával előállított megoldások is megfelelnek a modell feltételeinek. (Füstös et al., 1986)

⁹⁷ Ehhez kapcsolódik a faktorelemzés hátránya: az eljárás során, függetlenül a tényleges összefüggésektől, mindenképpen létrejönnek faktorok, de ez alapján még nem biztos, hogy értelmük is van az elemzés szempontjából (Babbie, 2003). Amennyiben sikerül a faktorokat a tartalmuknak megfelelően és a vizsgálat alapján releváns módon elnevezni, akkor így már valószínű, hogy volt értelme faktorelemzést készíteni. A faktoranalízis másik hátránya, hogy nem csak egyféle végeredménye lehet, mivel kreatív megoldásokat kíván meg (Falus – Ollé, 2008).

20. táblázat: A teljes magyarázott variancia az egyes operatív programoknál

AVOP									
Faktorok	Kezdeti sajátértékek			Két faktor esetén			Rotáció után		
	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)
1	4,737	78,951	78,951	4,737	78,951	78,951	3,520	58,659	58,659
2	0,945	15,742	94,693	0,945	15,742	94,693	2,162	36,034	94,693
3	0,277	4,612	99,305						
4	0,021	0,352	99,657						
5	0,019	0,315	99,972						
6	0,002	0,028	100,000						

GVOP									
Faktorok	Kezdeti sajátértékek			Két faktor esetén			Rotáció után		
	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)
1	4,485	74,744	74,744	4,485	74,744	74,744	3,188	53,134	53,134
2	0,843	14,058	88,802	0,843	14,058	88,802	2,140	35,667	88,802
3	0,369	6,151	94,953						
4	0,231	3,854	98,807						
5	0,044	0,728	99,535						
6	0,028	0,465	100,000						

HEFOP									
Faktorok	Kezdeti sajátértékek			Két faktor esetén			Rotáció után		
	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)
1	4,606	76,774	76,774	4,606	76,774	76,774	3,462	57,693	57,693
2	0,962	16,041	92,815	0,962	16,041	92,815	2,107	35,122	92,815
3	0,275	4,591	97,406						
4	0,091	1,509	98,914						
5	0,063	1,056	99,970						
6	0,002	0,030	100,000						

KIOP									
Faktorok	Kezdeti sajátértékek			Két faktor esetén			Rotáció után		
	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)
1	3,743	62,388	62,388	3,743	62,388	62,388	3,254	54,235	54,235
2	1,234	20,566	82,954	1,234	20,566	82,954	1,723	28,718	82,954
3	0,584	9,731	92,684						
4	0,265	4,421	97,105						
5	0,149	2,482	99,587						
6	0,025	0,413	100,000						

ROP									
Faktorok	Kezdeti sajátértékek			Két faktor esetén			Rotáció után		
	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)
1	4,848	80,804	80,804	4,848	80,804	80,804	2,967	49,442	49,442
2	0,724	12,063	92,867	0,724	12,063	92,867	2,605	43,424	92,867
3	0,283	4,714	97,580						
4	0,081	1,355	98,935						
5	0,054	0,906	99,841						
6	0,010	0,159	100,000						

Forrás: saját szerkesztés

A faktorok számának meghatározása mindig komoly felelősséget jelent az elemző számára. Egyes esetekben már az elemzések előtt döntés születhet arról, hogy hány faktorial érdekes számolni. Más esetekben használható a Kaiser-kritérium is, amely a sajátértékeket⁹⁸ veszi figyelembe, és ez alapján azokat a faktorokat fogadja el, amelyek sajátértéke nagyobb egynél. További megoldást jelent, ha a magyarázott varianciarányad mértékét⁹⁹ vesszük

⁹⁸ A sajátérték a faktor által az összes változó varianciájából megmagyarázott varianciát takarja. (Sajtos – Mitev, 2007), vagyis megmutatja, hogy a faktor az eredeti változókkal összehasonlítva milyen „mértékben részesedik a feltárt információ mennyiségből” (Falus – Ollé, 2008, 239).

⁹⁹ A sajátérték és a magyarázott variancia között egyenes arányosság fedezhető fel (Sajtos – Mitev, 2007).

figyelembe, amelyet a varianciák kumulálása után kapunk meg. Általában 60 % elfogadhatónak tekinthető (Falus – Ollé, 2008), de igazán 80 % feletti érték tekinthető jónak, mert akkor az információ nagy része nem veszett el az elemzés során. (Füstös et al., 2004; Hajdu, 2003; Sajtos – Mitev, 2007) Jelen elemzésnél a faktorok száma minden OP-nál kettő lett, mivel ezek együttes magyarázott varianciahányada elég magasnak tekinthető (mindenhol 80% feletti), és így a hat változó helyett mindenhol elegendő két változót (faktort) alkalmazni a sokaság leírására minimális információvesztés mellett. Az NFT esetében három modell jött létre, amelyek közül az első kettőnél 30 változóval dolgoztam, és három- és ötfaktoros megoldást készítettem el, míg a harmadik esetben a hatváltozós verziónál szintén két faktor jött ki, amelyek hasonlóan alakultak az OP-knál leírtakhoz. Ezek kialakítását a magyarázott variancia és az értelmezhetőség befolyásolta. (lásd részletesen a 21. és 22. táblázatban). A létrejött faktorok értékei standardizáltak, tehát átlaguk 0, szórásuk egységnyi (Székelyi – Barna, 2002).

21. táblázat: A teljes magyarázott variancia az NFT esetében

NFT 1. verzió 3 faktor									
Faktorok	Kezdeti sajátértékek			Három faktor esetén			Rotáció után		
	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)
1	7,211	24,037	24,037	7,211	24,037	24,037	6,708	22,359	22,359
2	6,167	20,557	44,594	6,167	20,557	44,594	6,538	21,792	44,152
3	3,698	12,327	56,922	3,698	12,327	56,922	3,831	12,770	56,922
4	3,577	11,925	68,846						
.	.	.	.						
.	.	.	.						
29	0,002	0,005	99,995						
30	0,001	0,005	100,000						

NFT 1. verzió 5 faktor									
Faktorok	Kezdeti sajátértékek			Öt faktor esetén			Rotáció után		
	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)
1	7,211	24,037	24,037	7,211	24,037	24,037	5,150	17,166	17,166
2	6,167	20,557	44,594	6,167	20,557	44,594	4,991	16,638	33,804
3	3,698	12,327	56,922	3,698	12,327	56,922	4,947	16,490	50,294
4	3,577	11,925	68,846	3,577	11,925	68,846	4,376	14,588	64,882
5	2,604	8,682	77,528	2,604	8,682	77,528	3,794	12,646	77,528
6	1,256	4,188	81,716						
.	.	.	.						
.	.	.	.						
29	0,002	0,005	99,995						
30	0,001	0,005	100,000						

NFT 2. verzió 2 faktor									
Faktorok	Kezdeti sajátértékek			Két faktor esetén			Rotáció után		
	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)	Teljes	Variancia (%)	Kumulált variancia (%)
1	4,037	67,284	67,284	4,037	67,284	67,284	3,106	51,764	51,764
2	1,208	20,131	87,415	1,208	20,131	87,415	2,139	35,651	87,415
3	0,495	8,254	95,669						
4	0,178	2,962	98,631						
5	0,048	0,799	99,430						
6	0,034	0,570	100,000						

Forrás: saját szerkesztés

22. táblázat: Kommunalitások¹⁰⁰

	AVOP	GVOP	HEFOP	KIOP	ROP	NFT (2. verzió)
1. változó	0,922	0,850	0,924	0,733	0,956	0,764
2. változó	0,943	0,823	0,892	0,878	0,945	0,865
3. változó	0,940	0,825	0,957	0,861	0,966	0,873
4. változó	0,910	0,882	0,959	0,870	0,971	0,840
5. változó	0,986	0,974	0,903	0,775	0,784	0,928
6. változó	0,980	0,974	0,935	0,860	0,948	0,974

Forrás: saját szerkesztés

Az Operatív Programok forrásainak allokációját leíró változók információtartalmát tehát két faktorba lehet sűríteni. A két faktor megmutatja, hogy milyen értékben és mekkora darabszámban pályáztak az egyes kistérségek és nyertek el támogatásokat. Ez alapján tulajdonképpen két változóval le lehet írni az adott kistérségek pályázati teljesítményét. A részletes eredményeket lásd a 23. és 24. táblázatokban.

23. táblázat: A faktorelemzések eredményei I.

	AVOP	GVOP	HEFOP	KIOP	ROP	NFT (2. verzió)
Faktorok száma	2	2	2	2	2	2
Sajátértékek összege	5,682	5,328	5,568	4,977	5,572	5,245
Magyarázott variancia összege (%)	94,693	88,802	92,815	82,954	92,867	87,415
1. faktor	AVOP projektek értéke (1., 2., 3., 4. változó)	GVOP projektek értéke (1., 2., 3., 4. változó)	HEFOP projektek értéke (1., 2., 3., 4. változó)	KIOP projektek értéke (1., 2., 3., 4. változó)	ROP pályázati aktivitás (1., 2., 6. változó)	NFT projektek értéke (1., 2., 3., 4. változó)
2. faktor	AVOP projektek darabszáma (4., 5. változó)	GVOP projektek darabszáma (4., 5. változó)	HEFOP projektek darabszáma (4., 5. változó)	KIOP projektek darabszáma (4., 5. változó)	ROP pályázati sikeresség (3., 4., 5. változó)	NFT projektek darabszáma (4., 5. változó)

Forrás: saját szerkesztés

A faktoranalízisek során kiderült, hogy a pályázati aktivitás és sikeresség nem válik szét egymástól, az aktivitást leíró változók erősebben korreláltak a sikeresség változóival, mint egymással, ezért a kialakított két faktorban vegyesen találhatóak meg a sikeresség és aktivitás eredeti változói. Mindez azt is jelenti, hogy az aktivitás és sikeresség nagyrészt együtt mozog (ezen belül persze külön az érték és a darabszám), vagyis minél aktívabban pályázik egy adott kistérség, annál több tényleges forráshoz juthat hozzá a hazai pályázati rendszerben.¹⁰¹ Ezek a tényezők mind elmondhatóak a ROP-on kívüli többi OP-ra és az NFT-re is. Ugyanakkor a ROP-nál másként alakult a vizsgálat: itt kifejezetten a sikeresség változói és az aktivitás változói kerültek külön-külön faktorba; tehát elmondható, hogy az aktivitás és sikeresség alapvetően nem együtt mozog, vagyis nem garantálható, hogy minél aktívabban

¹⁰⁰ A NFT (1. verzió) 30 változó modelljének kommunalitás értékeit terjedelmük miatt lásd a II. mellékletben.

¹⁰¹ Ez az eredmény akár általánosítható a pályázatok és pályázatírók világában is: minél több pályázatot ír valaki, általában annál több sikeres lesz, vagyis elegendően sok pályázat elkészítése és beadása „garantálhatja” a megélhetést.

pályázik egy adott kistérség, annál több tényleges forrást fog tudni megszerezni a hazai pályázati rendszerben. Mindez köszönhető annak, hogy a ROP prioritásai elég „vegyesen” alakultak, számos ágazati programból kikerült fejlesztési célt tettek át utolsó pillanatban a tervezés során a Regionális Fejlesztés Operatív Programba. A tervezők próbáltak létrehozni egy területi alapon szerveződő programot, amiből végül egy inkább ágazati program lett, amely mégsem hasonlít a többi ágazati alapú programhoz.¹⁰²

24. táblázat: A faktorelemzések eredményei II.

	<i>NFT (I. verzió)</i>	<i>NFT (I. verzió)</i>
Faktorok száma	5	3
Sajátértékek összege	23,257	17,076
Magyarázott variancia összege (%)	77,528	56,922
1. faktor	ROP pályázati aktivitás és sikeresség	ROP és AVOP pályázati aktivitás és sikeresség
2. faktor	AVOP pályázati aktivitás és sikeresség	HEFOP és GVOP pályázati aktivitás és sikeresség
3. faktor	HEFOP pályázati aktivitás és sikeresség	KIOP pályázati aktivitás és sikeresség
4. faktor	GVOP pályázati aktivitás és sikeresség	
5. faktor	KIOP pályázati aktivitás és sikeresség	

Forrás: saját szerkesztés

Az NFT 30 pályázati aktivitási és sikerességi változójával végzett elemzések alapján kiderült, hogy az egyes OP-kra vonatkozó változók leginkább OP-nként kerültek egy faktorba, így alakult ki öt faktor, amelyek közel 80%-osan képesek visszaadni a valóságot. Tehát ezek a változók leginkább azon változókkal korrelálnak, amelyek ugyanarra az OP-ra vonatkoznak. Ez azt jelenti az elemző számára, hogy minden egyes OP-t külön-külön érdemes vizsgálni, nem szabad előzetesen minden OP-ra általánosító kijelentéseket tenni. Amennyiben mindenképpen szeretnénk hasonlóságot találni az OP-k allokációs mechanizmusai között, akkor – az NFT háromfaktoros megoldása alapján – azt lehet elmondani, hogy a ROP és az AVOP, illetve a HEFOP és a GVOP változói tömöríthetők külön faktorba, míg a KIOP-ra vonatkozó változók teljesen elkülönülnek az előzőektől. Ez a változat viszont csak a variancia

¹⁰² Emellett figyelembe kell venni, hogy regionális szinten jobban „belátható” a potenciális pályázók köre, ezért akár előfordulhat, hogy a ROP egyes pályázati kiírásai esetében a lehetséges támogatás-felhasználók előre megegyeznek az elosztásról, így persze csökkenhet a pályázati rendszer hatékonysága.

57%-át magyarázza meg,¹⁰³ tehát jóval gyengébb modellnek minősíthető, mint az előző. Ennek ellenére fenntartásokkal ugyan, de érdemes ezzel is számolni, mivel a klaszterelemzés eredményei mégiscsak a háromfaktoros eredményhez hasonlókat produkálnak.

Az eredmények alapján elvégezhető a kistérségek helyzetének ábrázolása a kétdimenziós faktorterekben. Ez alapján jól látható lesz, hogy mely térségek helyezkednek el a gravitációs középponthoz közel, illetve melyek azok a kistérségek, amelyek kilógnak a struktúrából, a többitől eltérő módon viselkednek. Mindezek az információk fontosak lesznek a klaszterképzésnél. (Mindezt lásd a IV. mellékletben.)

3.3.4 Klaszteranalízis

A klaszterelemzés mint módszer nagyon jól alkalmazható olyan esetekben, amikor valamilyen szempont szerint hasonló elemeket érdemes csoportba foglalni, vagyis osztályozni. Tehát a legfőbb cél, hogy az egyedeket homogén csoportba lehessen sorolni a vizsgálathoz a felhasznált változók alapján, ezáltal dimenziócsökkentés jön létre (Székelyi – Barna, 2002). Mindez elvégezhető anélkül, hogy előzetes információval kellene rendelkezni a csoportjellemzőkről (Han – Kamber, 2004; Kabai – Pálvölgyi, 1980; Norušis, 2005), viszont az elemzés után a csoportosítás alapján kialakulnak a típusjegyek, tehát ez egy *típusalkotásra képes* módszer (Füstös et al., 2004). Akkor nevezhetjük eredményesnek a klaszterelemzést, amennyiben az egyedek saját csoporttársaikhoz hasonlítanak, míg más csoportokba tartozó egyedektől eltérnek (Han – Kamber, 2004; Norušis, 2005; Sajtos – Mitev, 2007; Székelyi – Barna, 2002). A klaszteranalízis végére egy egyed egy és csakis egy csoportba tartozik, és leginkább azon egyedekhez hasonlít, amelyek szintén abba a csoportba tartoznak, míg a többi klaszterbe tartozó egyedtől eltérő lesz (Füstös et al., 2004). Ebben a dolgozatban az egyedeket a kistérségek alkotják, amelyeket a pályázati aktivitásuk és sikerességük alapján fogok homogén csoportokba sorolni a klaszterelemzés segítségével.

Problémát jelent általában, hogy nincs egyetlen legjobb megoldás, mivel az adott egyedek klaszterbe tartozása sokszor a választott eljárásen múlik. Továbbá az eljárás mindig létrehoz klasztereket, függetlenül attól, hogy azok ténylegesen jelen vannak-e a sokaságban, éppen ezért a létrehozott struktúra további vizsgálata szükséges minden esetben (variancia vizsgálata a klaszteren és a teljes sokaságon belül). Végül nagyon sok múlik a bevont változókon, vagyis körültekintően érdemes bevonni a különböző változókat az elemzésbe. (Sajtos – Mitev, 2007) Ilyen szempontból a pályázati sikeresség és aktivitás egyes változói

¹⁰³ Ugyanakkor a kezdeti 30 változóhoz képest 3 faktossal leírható a sokaság, tehát a változók 90%-ának felszámolásával az információnak csak a 43%-a veszett el, ilyen szempontból megérte a „csere”.

közötti kapcsolatokat is érdemes feltérképezni, mielőtt sor kerülne a klaszterelemzésre. Erre szolgált eszközül a faktoranalízis is.

Mielőtt sor kerülhetne a klaszterelemzésre, érdemes megvizsgálni a következő kérdéseket (Sajtos – Mitev, 2007):

- Szabad-e valamennyi tervezett változót felhasználni az elemzésben, vagyis mennyire korrelálnak egymással a klaszterelemzésbe bevont változók?
- Szükség van-e standardizálásra az eltérő skálájú változók miatt?
- Vannak-e jelentősen kiugró adatok, és így ki kell-e zárni egyes egyedeket a vizsgálatból?

Változók kiválasztása és standardizálása

Nem szabad az egymással *erősen korreláló változókat* egyaránt felhasználni, mivel ezek nagyobb súllyal jelennek meg a számításban, és így torzíthatják az eredményeket. Ha két változó korrelációs együtthatója 0,9 felett van, akkor az egyiket érdemes kizárni a vizsgálatból, mivel a másik úgyis tartalmazza a benne lévő információkat. Így sikerülhet elkerülni a redundanciát. (Sajtos – Mitev, 2007) Ennek a módszernek az alkalmazásával zártam ki az eredeti pályázati sikerességet és aktivitást mérő változók közül azokat, amelyeknél 0,9-nél magasabb volt a korreláció mértéke és szignifikáns volt az összefüggés. Az eljárás eredménye a 25. táblázatban látható.¹⁰⁴

A változók kiválasztásánál nagyon fontos szempont, hogy csak olyan változók kerüljenek be a vizsgálatba, amelyek relevánsak és elméletileg indokoltak a vizsgálat szempontjából. Ha különböző szintű metrikus skálák használatára kerül sor, akkor torz lesz az összevonási rendszer (Norušis, 2009). Ezeket a változókat ezért *standardizálni* szükséges, ezáltal „dimenziótlanítható” a változó (Nemes Nagy, 2005). Tehát az átlagot kivonjuk az egyes értékekből és az eredményt elosztjuk a szórással (Sajtos – Mitev, 2007):

$$z_i = \frac{(x_i - \bar{x})}{s_x}$$

Ahol az x_i jelenti az adott egyedre vonatkozó változó értékét, az \bar{x} az átlagot, az s_x a szórást és a z_i a standardizált értéket.

¹⁰⁴ A változók csökkentésének egyébként egyik legjobb módszere a faktoranalízis, amely az egymással korreláló változókat összevonja egy faktorba (Sajtos – Mitev, 2007). Ugyanakkor a faktoranalízis során kialakított változók nem alkalmasak a dolgozatban tervezett klaszteranalízishez, ezért az elemzés során visszatértem az eredeti pályázati aktivitást és sikerességet leíró változókhoz. A faktorelemzés simító technikaként pont azokat a jellegzetes különbségeket egyenlíti ki, amelyek a klaszterelemzéshez itt szükségesek lennének.

25. táblázat: A klaszterképzéshez felhasznált változók

	AVOP	GVOP	HEFOP	KIOP	ROP	NFT
1. változó	egy lakosra jutó AVOP igényelt támogatás (eFt)	egy lakosra jutó GVOP igényelt támogatás (eFt)	egy lakosra jutó HEFOP igényelt támogatás (eFt)	egy lakosra jutó KIOP igényelt támogatás (eFt)	egy lakosra jutó ROP igényelt támogatás (eFt)	ROP és AVOP pályázati aktivitás és sikeresség (faktor)
2. változó	egy lakosra jutó AVOP elnyert támogatás (eFt)	egy lakosra jutó GVOP tervezett összköltség (eFt)	egy lakosra jutó HEFOP elnyert támogatás (eFt)	egy lakosra jutó KIOP tervezett összköltség (eFt)	egy lakosra jutó ROP elnyert támogatás (eFt)	HEFOP és GVOP pályázati aktivitás és sikeresség (faktor)
3. változó	tízezer lakosra jutó AVOP megvalósuló projektek száma	egy lakosra jutó GVOP elnyert támogatás (eFt)	tízezer lakosra jutó HEFOP megvalósuló projektek száma	egy lakosra jutó KIOP elnyert támogatás (eFt)		KIOP pályázati aktivitás és sikeresség (faktor)
4. változó		egy lakosra jutó GVOP elfogadott összköltség (eFt)	tízezer lakosra jutó HEFOP beadott projektek száma	tízezer lakosra jutó KIOP megvalósuló projektek száma		
5. változó		tízezer lakosra jutó GVOP megvalósuló projektek száma		tízezer lakosra jutó KIOP beadott projektek száma		

Forrás: saját szerkesztés

Kiugró adatok kiszűrése

A *kiugró (outlier) adatok feltárására* még a vizsgálat előtt sort kell keríteni. Itt főleg azon egyedeket érdemes megtalálni, amelyek olyan jellemzőkkel bírnak, amelyek egyáltalán nem jellemzőek az alapsokaságra, vagyis a többi egyedtől távolabb esnek, különállóak (Kabai – Pálvölgyi, 1980). A területi adatbázisoknál igen gyakori jelenség az egyedi sajátosságú megfigyelési egységek előfordulása, ami a területi eloszlások normalitásának hiányával magyarázható (Nemes Nagy, 2005). Ezeket az extrém eseteket érdemes kivenni az elemzésből, mivel torzítják az eredményeket, mert a klaszterelemzés során a használt algoritmus ezeket is beosztja automatikusan adott klaszterekbe (Füstös et al., 2004), ezáltal rontja a végső eredmény megfelelőségét. Erre a problémára megoldást kínál az egyszerű láncmódszer, mivel ennek alkalmazása esetén kevés nagy létszámú és sok kis létszámú csoport jön létre. (Sajtos – Mitev, 2007) Emellett felhasználtam a faktorelemzés eredményeit is. A faktortérben ábrázolt kistérségek közül azok, amelyek nagyon messze esnek a gravitációs középponttól, egyértelműen rontják a kialakítandó klaszterek homogenitását, másrészt pedig egészen máshogy viselkednek, mint a többi egyed a vizsgálat során. A két különböző módszerrel – vagyis a grafikus ábrázolással a faktortérben és az egyszerű láncmódszeres klaszterelemzéssel – kapott végeredmény megegyezik. Ezért ezeket a „kiugró” pályázati aktivitással/sikerességgel rendelkező kistérségeket érdemes kizárni a klaszterelemzésből, és eltérő viselkedésüket külön, esettanulmány módszerrel, kvantitatív technikák alkalmazásával

elemezni. Ez utóbbira ebben a dolgozatban – terjedelmi korlátok miatt is – már nem kerülhet sor, de mindenképpen fontos lépésnek tartom a kutatás folytatása szempontjából.¹⁰⁵ Az elemzésből kizárt kistérségek listáját a 26. táblázat tartalmazza.

A korábban bemutatott értékeléseknél is néhány kistérség túlzottan alacsony vagy magas támogatottságát szinték kiemelték (lásd a 16. és 17. táblázatot). Érdeemes összehasonlítani az eredményeket. Az AVOP esetében az általam elemzésből kizárt hat kistérség közül kettő (Siklói és Vasvári kistérség) a Csité – Németh (2008b) tanulmányban is kiugróan magas támogatottságúnak minősült. A GVOP-nál a Pécsváradi, a HEFOP-nál Debreceni, a KIOP-nál Bodrogi, a ROP-nál a Tokaji, az egész NFT kapcsán a Bodrogi, Gárdonyi és Tokaji kistérség szintén megjelenik az említett elemzésben, mint amelyek túl sok támogatást kaptak fejlettségéhez képest. Az NFÜ 2008-as elemzésében az általam kizártak közül a Gárdonyi és a Bodrogi kistérséget emelik ki túltámogatottság vagy alultámogatottság szempontjából. Mindezek az eredmények megerősítik, hogy a különböző elemzések eltérő eszközei számos esetben hasonló eredményekre jutnak.

26. táblázat: Az elemzésből kizárt kistérségek

AVOP	GVOP	HEFOP	KIOP	ROP	NFT
Lenti	Lenti	Debreceni	Bodrogi	Abaúj-Hegyi	Bodrogi
Pécsváradi	Pásztói			Tokaji	Gárdonyi
Sásdi	Pécsváradi				Sásdi
Siklói					Tokaji
Tokaji					Vasvári
Vasvári					

Forrás: saját szerkesztés

Az elemzés

A metrikus skálán mért adatok esetén, vagyis jelen esetben is, az adott egységek akkor tekinthetők hasonlóknak, ha a közöttük lévő távolság kicsi. Ennek számszerűsítésére a *Minkowski-metrikákat* (vagy L-normákat) lehet felhasználni a következő képlet szerint (Sajtos – Mitev, 2007):

$$d_{k,l} = \left[\sum_{j=1}^J |x_{kj} - x_{lj}|^r \right]^{\frac{1}{r}}$$

Ahol $d_{k,l}$ a k és l megfigyelési egységek közötti távolságot jelenti, x_{kj} és x_{lj} a j változó értéke a k és l megfigyelési egységeknél, míg r a Minkowski konstans. Az $r = 2$ esetében a négyzetes

¹⁰⁵ Mindezekon kívül a faktor- és a klaszterelemzésnél is kizártam Budapestet, mivel lényegesen más szintű fejlettséggel rendelkezik, mint a vizsgált kistérségek. Ennek részletes bemutatását lásd az 1.2.2 alfejezetben.

euklideszi távolságmértéket kapjuk meg a képlet felhasználásával. Így a nagyobb távolságok a négyzetre emelés következtében jóval hangsúlyosabbak lesznek, mint a kisebbek.

A szakirodalom alapján az eljárás során a klaszteralgoritmusok közül a hierarchikus összevonó (agglomeratív) variancia módszert, vagyis a *Ward-féle eljárást* érdemes felhasználni, mivel ez a többi eljáráshoz képest megfelelőbbnek bizonyult számos vizsgálatnál (Sajtos – Mitev, 2007), illetve képes a klaszterek belső heterogenitásának minimalizálására (Székelyi – Barna, 2002). Az összevonó hierarchikus módszerek lényege, hogy az elején minden elem külön klasztert alkot, majd folyamatosan összevonásra kerülnek az egyes elemek (mindig a két legközelebbi elem), míg a végén minden elem egyetlen klaszterbe tartozik bele (Nemes Nagy, 2005). A Ward-féle módszer minden egyes megfigyelési egység esetén számszerűsíti a négyzetes euklideszi távolságot, és mindig azt a két klasztert vonja össze, amelyeknél a klaszteren belüli szórásnégyzet növekedése a legkisebb lesz (Kovács et al., 2006; Norušis, 2005; Sajtos – Mitev, 2007), vagyis ennél a módszernél távolság alatt értendő az összevonás után kialakuló új klaszteren belüli külső variancia mértéke (Hajdu, 2003).

A klaszterezés során nincs pontos útmutató arra vonatkozóan, hogy hány klasztert lehet vagy érdemes létrehozni (Nemes Nagy, 2005), ez a kutatást végző felelősségét növeli.¹⁰⁶ Általában elfogadott hüvelykujjszabály, hogy érdemes vonaldiagramon ábrázolni a koefficiensek értékét és ezen „könyököket” azonosítani, vagyis megtalálni azokat a megoldásokat, amelyek után hirtelen jelentősen megnő a koefficiensek értéke. (Füstös et al., 2004; Sajtos – Mitev, 2007). Ebben az elemzésben az egyes operatív programoknál, illetve az NFT-nél is három klaszter kialakítása tűnt célszerűnek, akár az ismertetett megoldás alapján, akár elméleti megfontolások alapján, mivel így létrejöhetett egy átlagos értékű egyedeket tartalmazó halmaz, egy átlagosnál magasabb értékekkel rendelkező csoport és egy átlag alatti értékekkel bíró klaszter. Ezek jellemzését az eredeti változók alapján végeztem el, minden klaszter esetében megvizsgálva a csoportátlagot és a csoportszórást. A 27-31. táblázatokban csak azok a változók láthatóak, amelyek az egyes elemzéseknél relevánsnak¹⁰⁷ minősültek, míg a III. mellékletben az összes elemzésbe bevont változóra vonatkozó értékek (átlagok, szórások, csoportelemszámok) megtalálhatóak.

Így az AVOP esetén a klaszterképzéshez felhasznált változók segítségével sikerült létrehozni három – pályázati sikeresség és aktivitás szempontjából homogén – csoportot,

¹⁰⁶ Problémát okozhat, hogy a klaszterelemzés során mindig létrehoz az eljárás klasztereket (Székelyi – Barna, 2002), a kérdés csak az, hogy azok illeszkednek-e az előzetes hipotézisekhez.

¹⁰⁷ Relevánsnak tekintettem azokat a változókat, amelyek esetén a három klaszter csoportátlaga eltér egymástól, és a belső szórások alacsonyabbak, mint a főátlag 20%-a.

amelyek a következő, a fejlettség valamely dimenzióját is mérő változók szempontjából is homogénnek tekinthetők: KSH komplex fejlettségi mutató, MHFM, egy foglalkoztatottra jutó adózás előtti eredmény, foglalkoztatottsági ráta, stb. Ezek alapján az AVOP keretében relatíve sok pályázatot beadó és támogatást elnyerő kistérségek általában relatíve alacsony egy foglalkoztatottra jutó adózás előtti jövedelemmel, az átlagosnál alacsonyabb komplex fejlettségi mutatóval és MHFM-mel jellemezhetőek. (Lásd részletesen a 27. táblázatban és a 14. ábrán.)

27. táblázat: A létrejött klaszterek jellemzése az AVOP-nál

	1.	2.	3.	
pályázati teljesítmény változói	egy lakosra jutó AVOP igényelt támogatás (eFt)	18,38	57,07	25,01
	egy lakosra jutó AVOP tervezett összköltség (eFt)	41,77	132,64	52,64
	egy lakosra jutó AVOP elnyert támogatás (eFt)	10,74	35,28	16,87
	egy lakosra jutó AVOP elfogadott összköltség (eFt)	25,16	83,61	36,29
	tízezer lakosra jutó AVOP megvalósuló projektek száma	5,82	17,07	24,25
	tízezer lakosra jutó AVOP beadott projektek száma	9,70	26,44	34,29
fejlettséget leíró változók	komplex mutató (fejlettség)	3,12	2,35	2,62
	módosított mutató a humán fejlettség felmérésére	36,85	29,09	31,18
	foglalkoztatottsági ráta (%)	54,11	46,28	50,30
	munkanélküliségi ráta (%)	6,90	10,69	9,74
	egy adózóra jutó SZJA alapot képező jövedelem (eFt)	1190,16	963,69	1033,51
	egy foglalkoztatottra jutó adózás előtti eredmény (eFt)	433,91	151,32	209,03
	ezer lakosra jutó bűncselekmények száma	35,40	30,93	34,82
	ezer lakosra jutó működő társas vállalkozások száma	28,06	15,89	18,54
	ezer lakosra jutó működő gazdasági szervezetek száma	80,46	61,56	72,69
	gazdasági szervezet (mezőgazdasági vállalkozások részaránya)	8,27	16,43	12,81

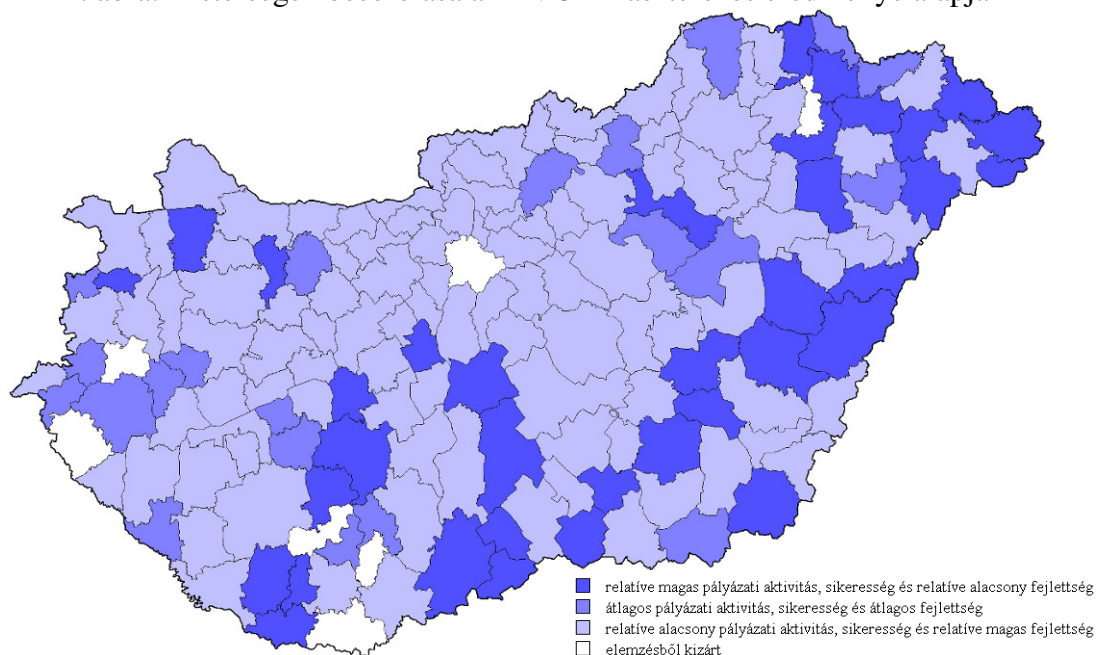
1: relatíve alacsony pályázati aktivitású, sikerességű és relatíve magas fejlettségű térségek

2: relatíve magas pályázati aktivitású, sikerességű és relatíve alacsony fejlettségű térségek

3: átlagos pályázati aktivitású, sikerességű és átlagos fejlettségű térségek

Forrás: saját szerkesztés

14. ábra: Kistérségek besorolása az AVOP klaszterezés eredménye alapján



Forrás: saját szerkesztés

A GVOP elemzésénél megállapítható, hogy a klaszterképzéshez felhasznált változók segítségével szintén sikerült definiálni három – pályázati sikeresség és aktivitás szempontjából homogén – csoportot, amelyek a következő, a fejlettség valamely dimenzióját is mérő változók szempontjából is homogénnek tekinthetők: komplex fejlettségi mutató, MHFM, munkanélküliségi ráta, egy adózóra jutó SZJA alapot képező jövedelem. Így ez alapján a GVOP keretében relatíve sok pályázatot beadó és támogatást elnyerő kistérségekben például általában relatíve magas a komplex fejlettségi mutató értéke, az ezer lakosra jutó működő társas vállalkozások és a gazdasági szervezetek száma. (Lásd részletesen a 28. táblázatban és térképen ábrázolva a 15. ábrán.)

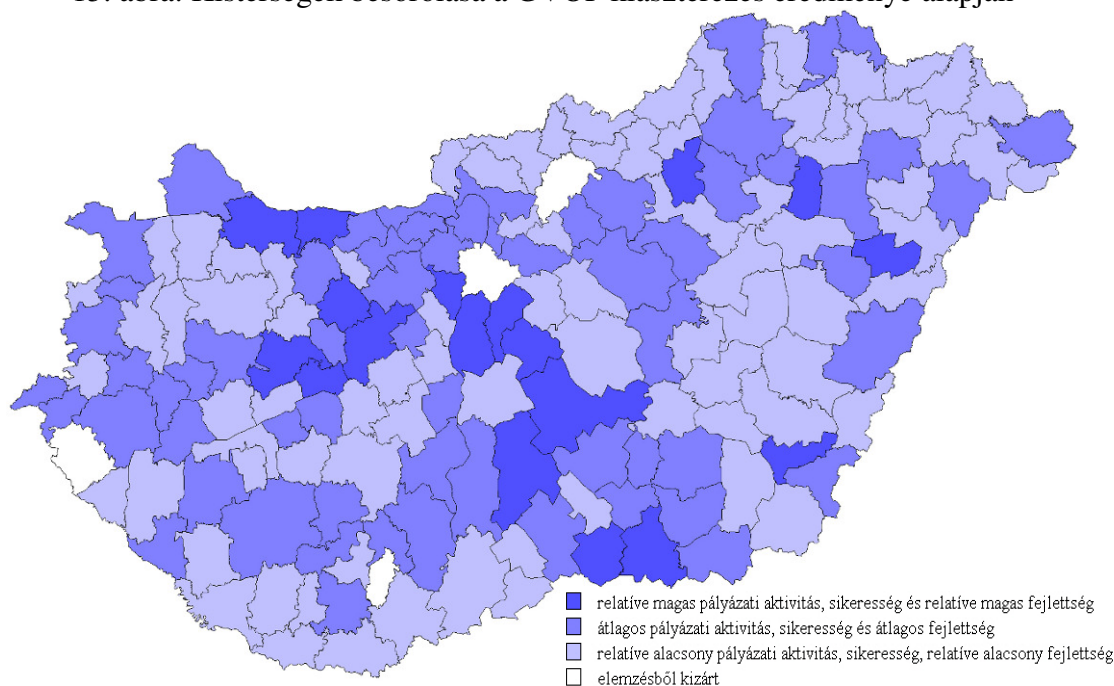
28. táblázat: A létrejött klaszterek jellemzése a GVOP-nál

	1.	2.	3.	
pályázati teljesítmény változói	egy lakosra jutó GVOP igényelt támogatás (eFt)	15,74	33,34	51,06
	egy lakosra jutó GVOP tervezett összköltség (eFt)	32,83	77,24	140,32
	egy lakosra jutó GVOP elnyert támogatás (eFt)	6,86	16,74	27,63
	egy lakosra jutó GVOP elfogadott összköltség (eFt)	13,69	36,56	62,04
	tízezer lakosra jutó GVOP megvalósuló projektek száma	4,57	9,00	14,70
	tízezer lakosra jutó GVOP beadott projektek száma	10,18	18,21	27,78
fejlettséget leíró változók	komplex mutató (fejlettség)	2,57	3,07	3,53
	módosított mutató a humán fejlettség felmérésére	30,84	36,58	41,73
	foglalkoztatottsági ráta (%)	48,27	54,39	58,56
	munkanélküliségi ráta (%)	9,78	7,12	4,72
	egy adózóra jutó SZJA alapot képező jövedelem (eFt)	1043,85	1168,06	1271,71
	ezer lakosra jutó bűncselekmények száma	31,66	37,63	39,40
	ezer lakosra jutó működő társas vállalkozások száma	17,96	28,08	38,01
	ezer lakosra jutó működő gazdasági szervezetek száma	64,66	83,07	96,20
	gazdasági szerkezet (mezőgazdasági vállalkozások részaránya)	12,78	9,41	6,80

- 1: relatíve alacsony pályázati aktivitású, sikerességű és relatíve alacsony fejlettségű térségek
 2: átlagos pályázati aktivitású, sikerességű és átlagos fejlettségű térségek
 3: relatíve magas pályázati aktivitású, sikerességű és relatíve magas fejlettségű térségek

Forrás: saját szerkesztés

15. ábra: Kistérségek besorolása a GVOP klaszterezés eredménye alapján



Forrás: saját szerkesztés

A HEFOP-nál a klaszterképzéshez felhasznált változók segítségével ismét sikerült létrehozni három – pályázati sikeresség és aktivitás szempontjából homogén – csoportot, amelyek a következő, a fejlettség valamely dimenzióját is számszerűsítő változók alapján is egyműnnek tekinthetőek: egy lakosra jutó bruttó hozzáadott érték, egy foglalkoztatottra jutó bruttó hozzáadott érték, ezer lakosra jutó működő gazdasági szervezetek száma. Tehát ez alapján például a HEFOP keretében relatíve sok pályázatot beadó és támogatást elnyerő kistérségekben általában relatíve alacsony az egy lakosra jutó bruttó hozzáadott érték és az ezer lakosra jutó működő gazdasági és nonprofit szervezetek száma. (Részletesen lásd a 29. táblázatban a 16. ábrán.)

29. táblázat: A létrejött klaszterek jellemzése a HEFOP-nál

	1.	2.	3.	
pályázati teljesítmény változói	egy lakosra jutó HEFOP igényelt támogatás (eFt)	10,26	64,64	25,73
	tízezer lakosra jutó HEFOP megvalósuló projektek száma	1,11	3,71	2,77
	tízezer lakosra jutó HEFOP beadott projektek száma	2,81	8,20	5,68
fejlettséget mérő változók	egy adózóra jutó SZJA alapot képező jövedelem (eFt)	1085,02	1198,08	1141,26
	egy foglalkoztatottra jutó adózás előtti eredmény (eFt)	327,03	369,87	333,48
	egy foglalkoztatottra jutó bruttó hozzáadott érték (eFt)	1148,05	1757,97	1506,35
	egy lakosra jutó bruttó hozzáadott érték (eFt)	422,57	694,52	555,70
	ezer lakosra jutó működő gazdasági szervezetek száma	69,52	94,66	78,14
	ezer lakosra jutó működő nonprofit szervezetek száma	6,00	8,24	6,71

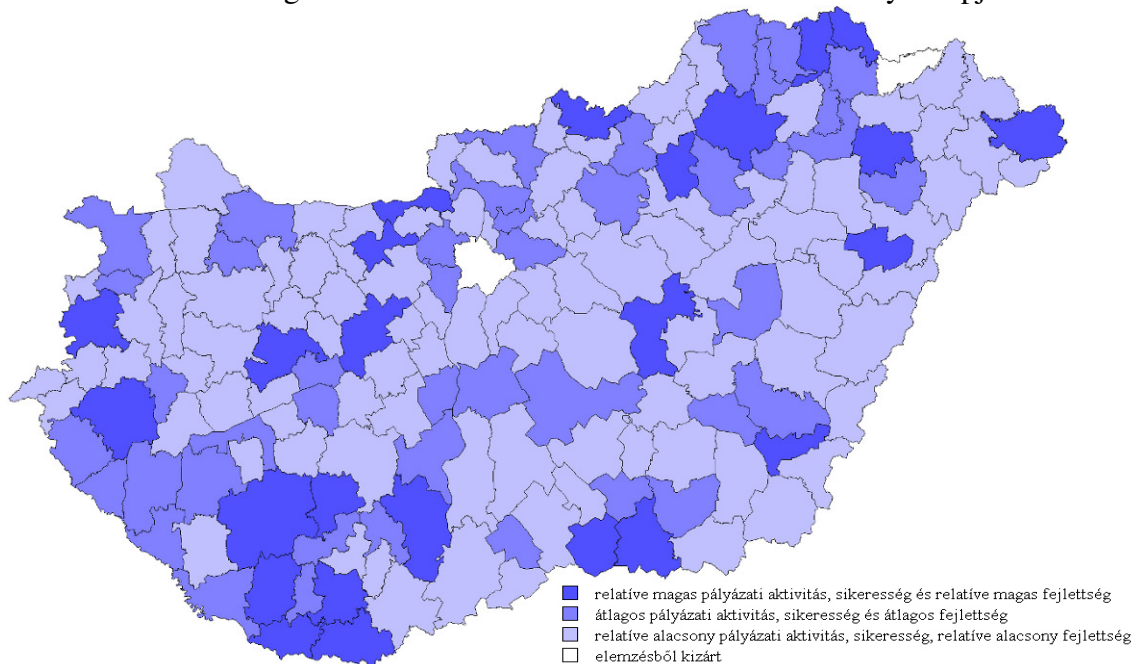
1: relatíve alacsony pályázati aktivitású, sikerességű és relatíve alacsony fejlettségű térségek

2: relatíve magas pályázati aktivitású, sikerességű és relatíve magas fejlettségű térségek

3: átlagos pályázati aktivitású, sikerességű és átlagos fejlettségű térségek

Forrás: saját szerkesztés

16. ábra: Kistérségek besorolása a HEFOP klaszterezés eredménye alapján



Forrás: saját szerkesztés

A ROP elemzésénél megállapítható, hogy a klaszterképzéshez felhasznált változók segítségével szintén sikerült definiálni három – pályázati sikeresség és aktivitás szempontjából egynemű – csoportot, amelyek a következő, a fejlettség valamely dimenzióját is mérő változók szempontjából is homogénnek tekinthetők: KSH komplex fejlettségi mutató, MHFM, egy lakosra és egy foglalkoztatottra jutó bruttó hozzáadott érték, stb. Így ez alapján például a ROP keretében relatíve sok pályázatot beadó és támogatást elnyerő kistérségek általában relatíve magas munkanélküliségi rátával és alacsony foglalkoztatottsági rátával, valamint alacsony értékű komplex mutatóval jellemezhetők. (Lásd részletesen a 30. táblázatban és térképen ábrázolva a 17. ábrán.)

30. táblázat: A létrejött klaszterek jellemzése a ROP-nál

	1.	2.	3.	
pályázati teljesítmény változói	egy lakosra jutó ROP igényelt támogatás (eFt)	22,36	68,88	154,65
	egy lakosra jutó ROP tervezett összköltség (eFt)	29,53	85,66	180,96
	egy lakosra jutó ROP elnyert támogatás (eFt)	6,50	21,36	44,10
	egy lakosra jutó ROP elfogadott összköltség (eFt)	8,09	26,96	51,85
fejlettséget leíró változók	komplex mutató (fejlettség)	3,10	2,66	2,32
	módosított mutató a humán fejlettség felmérésére	36,26	32,40	29,79
	foglalkoztatottsági ráta (%)	54,12	49,76	46,67
	munkanélküliségi ráta (%)	6,78	9,09	11,98
	egy foglalkoztatottra jutó bruttó hozzáadott érték (eFt)	1557,08	1128,62	690,88
	egy lakosra jutó bruttó hozzáadott érték (eFt)	603,24	394,70	235,16
	ezer lakosra jutó működő társas vállalkozások száma	27,72	19,65	17,78
	gazdasági szerkezet (mezőgazdasági vállalkozások részaránya)	9,45	11,95	14,12

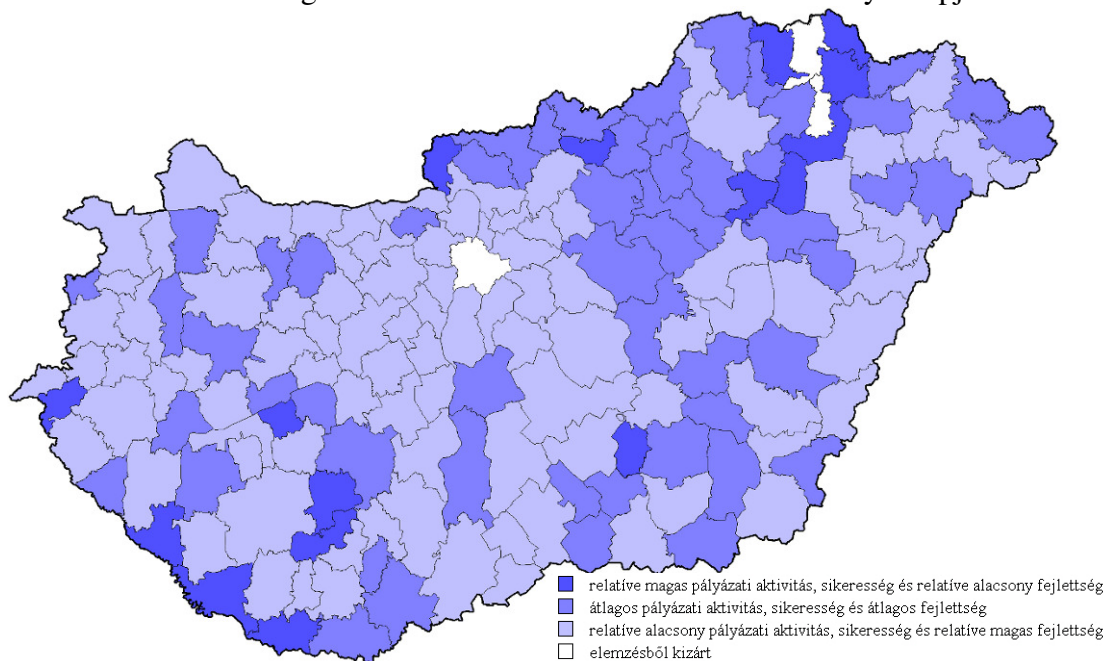
1: relatíve alacsony pályázati aktivitású, sikerességű és relatíve magas fejlettségű térségek

2: átlagos pályázati aktivitású, sikerességű és átlagos fejlettségű térségek

3: relatíve magas pályázati aktivitású, sikerességű és relatíve alacsony fejlettségű térségek

Forrás: saját szerkesztés

17. ábra: Kistérségek besorolása a ROP klaszterezés eredménye alapján



Forrás: saját szerkesztés

31. táblázat: A létrejött klaszterek jellemzése az I. NFT-nél

		1.	2.	3.
pályázati teljesítmény változói	egy lakosra jutó NFT igényelt támogatás (eFt)	135,38	154,33	205,15
	egy lakosra jutó NFT tervezett összköltség (eFt)	218,03	252,58	331,85
	egy lakosra jutó NFT elnyert támogatás (eFt)	53,38	77,01	83,80
	egy lakosra jutó NFT elfogadott összköltség (eFt)	93,12	120,93	147,43
	tízezer lakosra jutó NFT megvalósuló projektek száma	18,48	20,94	29,48
	tízezer lakosra jutó NFT beadott projektek száma	34,28	40,46	55,96
fejlettséget leíró változók	komplex mutató (fejlettség)	2,85	3,60	2,54
	módosított mutató a humán fejlettség felmérésére	33,44	43,64	31,37
	foglalkoztatottsági ráta (%)	51,53	58,61	49,21
	munkanélküliségi ráta (%)	8,00	4,61	9,99
	egy adózóra jutó SZJA alapot képező jövedelem (eFt)	1100,35	1351,02	1012,61
	egy lakosra jutó bruttó hozzáadott érték (eFt)	453,37	1037,16	276,56
	gazdasági szerkezet (mezőgazdasági vállalkozások részaránya) (%)	10,94	4,22	13,56

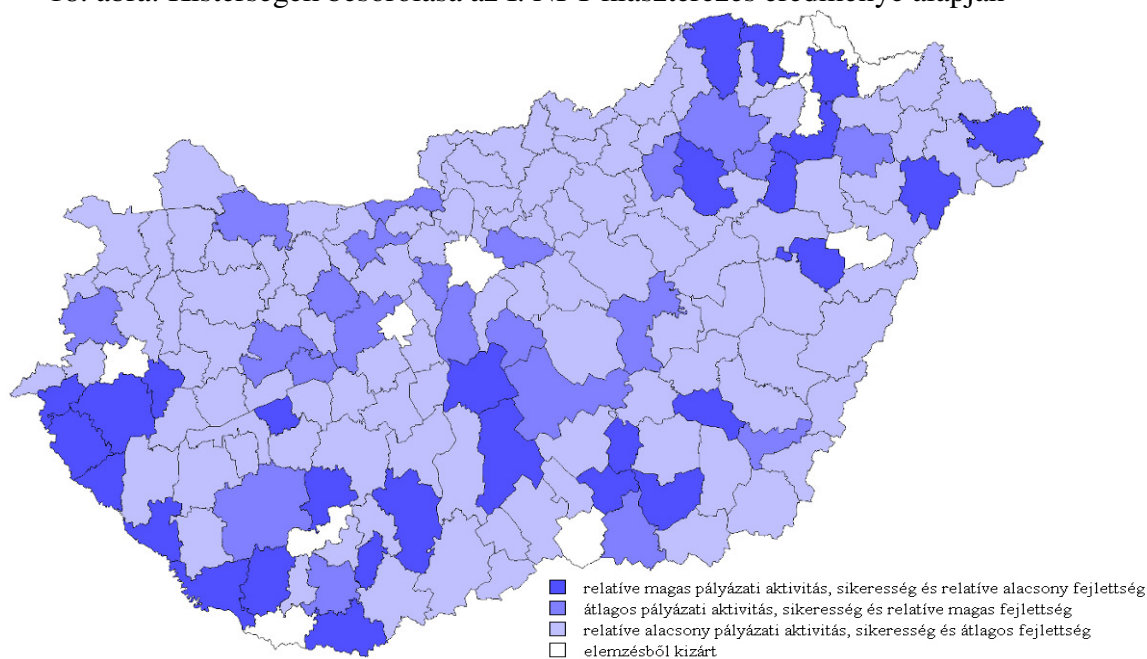
1: relatíve alacsony pályázati aktivitású, sikerességi és átlagos fejlettségű térségek

2: átlagos pályázati aktivitású, sikerességi és relatíve magas fejlettségű térségek

3: relatíve magas pályázati aktivitású, sikerességi és relatíve alacsony fejlettségű térségek

Forrás: saját szerkesztés

18. ábra: Kistérségek besorolása az I. NFT klaszterezés eredménye alapján



Forrás: saját szerkesztés

A KIOP esetében nem sikerült a klaszterképzéshez felhasznált változók segítségével definiálni olyan, a pályázati sikeresség és aktivitás szempontjából homogén csoportot, amely a fejlettséget mérő változók szempontjából is homogénnek tekinthető lenne. Az NFT esetében csak a korábban létrehozott három faktorral végrehajtott klaszteranalízis eredményezett értelmezhető megoldást, vagyis így sikerült létrehozni olyan, a pályázati sikeresség és aktivitás szempontjából homogén csoportokat, amelyek például a komplex fejlettségi mutató, az MHFM, a foglalkoztatottsági ráta szempontjából is homogénnek tekinthetőek. Így ez alapján elmondható például, hogy az NFT keretében sok pályázatot beadó és támogatást elnyerő kistérségek általában relatíve alacsony komplex fejlettségi mutatóval, magas

munkanélküliségi rátával, alacsony foglalkoztatottsági rátával, stb. jellemezhetőek. (Lásd részletesen a 31. táblázatban és térképen ábrázolva a 18. ábrán.)

Egyes kistérségek esetén előfordult, hogy az operatív programok, illetve az egész NFT kapcsán más-más klaszterbe kerültek a pályázati aktivitás és sikeresség szempontjából, ami magyarázható azzal, hogy más teljesítményt tudtak felmutatni például a vállalkozásoknak szóló pályázatok (GVOP) és az agráriumot megcélzó támogatások (AVOP) terén. Emellett az is előfordul néhány esetben (például Siklói kistérség), hogy egy adott kistérség a fejlettség szempontjából is eltérő klaszterekbe került. Ez utóbbi oka négy tényezőre vezethető vissza:

- Egyrészt a fejlettség megítélése és a relatíve magas, átlagos és relatíve alacsony kategória lényege, hogy csak a többi kistérséghez viszonyítva értelmezhető, nem jelent abszolút besorolást.
- Másrészt a fejlettség mint többdimenziós fogalom ténylegesen nem pont ugyanazzal a tartalommal rendelkezik az egyes vizsgálatoknál, amely jól látszik azon is, hogy a fejlettség megítélése érdekében alkalmazott változók eltérőek az egyes elemzéseknél (lásd a 27-31. táblázatok fejlettséget leíró változóinak körét).
- Harmadrészt a klaszterképzés esetén még a szélsőségesen kiugró, extrém adatok kizárása után is akadnak olyan egyedek (kistérségek), amelyek a kialakított klaszterközpontoktól (gravitációs középontoktól) igen távol esnek (lásd a IV. mellékletben megjelenő faktortérben ábrázolt kistérségek klaszteresedését bemutató ábrákat), így kevésbé jellemezhetőek a csoportátlag adataival. Ugyanakkor a klaszterek elnevezése a csoportátlagok alapján történt meg.
- Negyedrészt a klasztereket kifejezetten a pályázati sikeresség és aktivitás változóinak segítségével hoztam létre, ezért elfogadható, hogy a fejlettség terén egyes klaszterek nem lesznek annyira homogének, mint a pályázati eredményesség kapcsán.

Éppen ezért a bemutatott elemzés nem alkalmas arra, hogy egy-egy kiragadott kistérség szempontjából elemezze a hazai fejlesztéspolitikát, viszont *általános tendenciák*, területi jellegzetességek felmérésére megfelelő. Az egy-egy kistérségre irányuló vizsgálatok esetén a fenti eredményeket minden helyzetben érdemes kiegészíteni egyéb információkkal, kvalitatív módszereket használó vizsgálatokkal.

Az eddigiekben bemutatott elemzési eredmények alapján tehát a következő általános megállapításokat lehet tenni:

- Az AVOP és a ROP keretén belül 2004-2006 pályázott és megítélt támogatásai kapcsán elmondható, hogy a pályázati aktivitás és sikeresség szempontjából a

klaszteranalízis segítségével egyértelműen lehatárolhatóak homogén csoportok, amelyek fejlettségbeli adataik szempontjából is homogénnek tekinthetők: magas pályázati sikerességgel és aktivitással rendelkező kistérségek relatíve kevésbé fejlettek, míg az alacsony pályázati sikerességgel és aktivitással bíró kistérségek relatíve magas fejlettséggel rendelkeznek. Tehát ez azt jelenti, hogy az AVOP és a ROP támogatásai inkább a felzárkóztatást szolgálták, mivel a fejletlen térségek adtak be több pályázatot és nekik is juttattak több forrást a pályázati rendszeren keresztül.¹⁰⁸

- A HEFOP és a GVOP keretén belül 2004-2006 pályázott és megítélt támogatások szempontjából kijelenthető, hogy a pályázati aktivitás és sikeresség alapján a klaszteranalízis módszerével egyértelműen létrehozhatóak homogén csoportok, amelyek fejlettségbeli adataik szempontjából is homogénnek tekinthetők: magas pályázati sikerességgel és aktivitással rendelkező kistérségek relatíve magasabb fejlettséggel rendelkeznek, míg az alacsony pályázati sikerességgel és aktivitással bíró kistérségek az átlagosnál relatíve elmaradottabbak. Mindez azt jelenti, hogy a HEFOP és a GVOP támogatásai inkább a versenyképesség erősítését szolgálták, mivel a fejlett térségek adtak be több pályázatot és nekik is juttattak több forrást a pályázati rendszeren keresztül.
- A KIOP esetében a 2004 és 2006 közötti pályázati sikeresség és aktivitás alapján létrehozott homogén klaszterek fejlettség szempontjából nem egyértelműen sorolhatóak be egyik kategóriába sem, tehát azt lehet mondani, hogy a pályázati teljesítmény ebben az esetben nincs összefüggésben a fejlettséggel.
- Az NFT területi allokációjának elemzése alapján meg lehet állapítani, hogy a relatíve kevésbé fejlett térségek kapták a legtöbb támogatást, ezek után következnek sorrendben a relatíve magas fejlettséggel rendelkezők, végül a legalacsonyabb támogatásban az átlagos fejlettségű térségek részesültek. Ez alapján szintén nem lehet egyértelműen eldönteni, hogy a versenyképesség erősítése vagy inkább a felzárkóztatás volt-e a cél. Mindezt az NFT esetében igazolja az is, hogy az öt OP közül kettő inkább felzárkóztató, kettő inkább versenyképesség növelő hatású volt, így a teljes program esetén várhatóan nem lehet egyértelmű következtetést levonni.

¹⁰⁸ Valószínűleg ez az a két operatív program, amelyekre a gazdasági válság közepette is szükség lenne, mivel egyrészt nem a túltermelést segítik elő, hanem inkább a diverzifikációt (AVOP), illetve a helyi életképes struktúrák erősítését szolgálják (ROP).

Minden OP és az NFT esetén is vannak olyan kistérségek, amelyek nem illeszkednek szervesen a klaszterstruktúrába, vagyis kiugró értékű pályázati aktivitást és sikerességet tudnak felmutatni (akár negatív, akár pozitív értelemben), ezek helyzetét és viselkedését érdemes lenne a későbbiekben esettanulmány módszerrel megvizsgálni a jó gyakorlatok elsajátítása, illetve a kirívóan rossz pályázati aktivitás és sikeresség egyedi javítása érdekében.

A faktorelemzés és a klaszteranalízis segítségével sikerült bebizonyítanom, hogy egyes operatív programok inkább a felzárkóztatást, míg mások a versenyképesség erősítését szolgálták a 2004 és 2006 közötti időszakban.

Összegzés

A 3.1 alfejezetben bemutatott értékelések végeredményeivel történő összevetést szolgálja a 32. táblázat, amelynek utolsó oszlopában saját eredményeimet tüntettem fel. Ez alapján látszik, hogy az egyes operatív programoknál és az I. NFT kapcsán megjelenő várható hatások nagyjából hasonlóan alakultak a különböző elemzéseknél. Egyértelműen kijelenthető, hogy az AVOP keretében kifejezetten felzárkóztató célzatú allokációs mechanizmusok mentén osztották el a forrásokat, tehát leginkább az elmaradott kistérségeket részesítették előnyben. Mindez magyarázható azzal is, hogy a program célcsoportja nagyobb arányban található meg a kevésbé fejlett térségekben. Nagyjából hasonlóan egyértelmű a ROP besorolása is, amely szintén inkább a kevésbé fejlett térségeket részesítette előnyben a források szétosztásánál, itt valószínűleg érvényesültek a területi felzárkóztató szempontok is. Ezekkel szemben a GVOP és a HEFOP kifejezetten a versenyképesség erősítését szolgálta, mivel a fejlett kistérségeknek juttatott több forrást a pályázati rendszerben. Ezt magyarázhatja például az, hogy az ezen programok által megcélzott vállalkozások, intézmények általában sokkal nagyobb számban találhatóak meg a kevésbé fejlett térségekben.

A KIOP nem sorolható be egyértelműen egyik kategóriába sem, tehát itt nem számított a források allokációjánál a fejlettség, nagyjából hasonló arányban részesültek az egyes fejlettségi kategóriába tartozó kistérségek a támogatásokból. Hasonló a helyzet az I. NFT-nél is, mivel véleményem szerint – és ezzel ellentmondok számos itt ismertetett elemzésnek és további elgondolásnak¹⁰⁹ is – ez sem sorolható be egyértelműen egyik kategóriába sem. Ez egyrészt adódik abból, hogy az egyes operatív programok hasonló arányban kerültek be a versenyképesség erősítő és a felzárkóztató kategóriákba, így adódhat a végkövetkeztetés,

¹⁰⁹ Nemes Nagy és Tagai (2008) szerint az eddig született releváns kutatási eredmények alapján a hazai támogatáspolitikai leginkább a területi egyenlőtlenségek fokozódását eredményezte, kifejezetten csak az agrártámogatások és az autópálya-fejlesztések területén mutatkozik meg pozitív, kiegyenlítő térségi és társadalmi hatás.

amennyiben elfogadjuk, hogy az egész ebben az esetben a részek összessége. Másrészt itt utalok vissza az empirikus vizsgálataim egyik végeredményére, az I. NFT három faktorváltozójával létrehozott klaszterekre, amelyek szerint a magas pályázati aktivitással és sikerességgel rendelkező térségek relatíve alacsony fejlettségűek, az átlagos pályázati aktivitással és sikerességgel bíró térségek viszonylag magas fejlettségűek, míg az alacsony pályázati aktivitással és sikerességgel jellemezhető térségek átlagos fejlettségűek. Tehát a fejlesztési program pályázati rendszerén keresztül, legalábbis összességében leginkább a relatíve alacsony fejlettségű és magas fejlettségű térségeknek kedvezett, és nem az átlagosoknak.

32. táblázat: Az egyes operatív programok és az I. NFT várható hatása

elemzés	<i>MEH, 2006; NFÜ, 2007; Toroczkaï - Hahn, 2006</i>	<i>NFÜ, 2008</i>	<i>HBF, 2006</i>	<i>Csïte - Németh, 2008</i>	<i>NFH, 2006</i>	<i>Ecostat, 2008</i>	<i>saját elemzés</i>	
szem-pont	benyújtott pályázatok	megítélt támogatás	megítélt támogatás	megítélt támogatás	megítélt támogatás	megítélt támogatás	megítélt támogatás	benyújtott pályázatok és megítélt támogatás
<i>I. NFT</i>	inkább felzárkóztatás	nem mutatható ki	felzárkóztatás	verseny-képesség erősítése	verseny-képesség erősítése	nem tárgyalja	nem tárgyalja	nem sorolható be
<i>AVOP</i>	felzárkóztatás	felzárkóztatás	felzárkóztatás	felzárkóztatás	felzárkóztatás	nem sorolható be	nem tárgyalja	felzárkóztatás
<i>GVOP</i>	verseny-képesség erősítése	verseny-képesség erősítése	verseny-képesség erősítése	verseny-képesség erősítése	verseny-képesség erősítése	verseny-képesség erősítése	verseny-képesség erősítése	verseny-képesség erősítése
<i>HEFOP</i>	verseny-képesség erősítése	verseny-képesség erősítése	verseny-képesség erősítése	verseny-képesség erősítése	verseny-képesség erősítése	nem tárgyalja	nem tárgyalja	verseny-képesség erősítése
<i>KIOP</i>	inkább felzárkóztatás	inkább verseny-képesség növelése	verseny-képesség erősítése	verseny-képesség erősítése	nem sorolható be	nem tárgyalja	nem tárgyalja	nem sorolható be
<i>ROP</i>	felzárkóztatás	felzárkóztatás	felzárkóztatás	verseny-képesség erősítése	inkább felzárkóztatás	nem tárgyalja	nem tárgyalja	felzárkóztatás

Forrás: saját szerkesztés

A bemutatott elemzések számos összefüggésre rámutatnak, ugyanakkor véleményem szerint ezen a területen szükséges további értékeléseket végezni, amelyek a rendelkezésre álló statisztikai eszközök közül továbbiakat is alkalmaznak, és így további következtetésekre jutnak, illetve megerősíthetik a vizsgált tanulmányok konklúzióit. Az ismertetésre került empirikus elemzésnek semmiképpen sem az volt a célja, hogy a pályázati aktivitás vagy sikeresség tényét, jelenségét egy-egy változóra, indikátorra vezessem vissza, amely biztosíthatja az eredményes részvételt a pályázati versenyterén. Sokkal inkább szándékomban

állt minél több fejlettséghez kötődő változót bekapcsolni a vizsgálatba, és kiszűrni közülük a relevánsakat. Amennyiben a végén csak pár változó maradt meg az elemzésben, akkor ezeket az eredményeket nem tartottam felhasználhatónak további következtetések levonásához.

A harmadik fejezetben így bebizonyítottam az eddig publikált értékelő jelentések felhasználásával és a saját empirikus kutatás segítségével, hogy:

- az NFT I. öt operatív programját alapul véve és a terv egészét vizsgálva a pályázati aktivitás és sikeresség szempontjából a kohéziós politika értékelésére használt módszerekkel öt esetben egyértelműen lehatárolhatóak homogén csoportok, amelyek fejlettségbeli (versenyképességi) adataik szempontjából is homogénnek tekinthetők;
- az I. NFT forrásallokációs adatai és a kistérségekre vonatkozó fejlettséget leíró statisztikai adatok felhasználásával bizonyítható, hogy a forráselosztási rendszer több operatív program (GVOP és HEFOP) esetében is a fejlettebb térségek támogatását, versenyképességének erősítését szolgálta (itt volt magasabb a pályázati aktivitás és sikeresség), és kevésbé a fejletlenek felzárkóztatását, a területi egyenlőtlenségek enyhítését.

4. Fejlesztéspolitikai megfontolások

Az utolsó fejezet célja, hogy a kohéziós politika elemzésén túlmenően fejlesztéspolitikai javaslatokat fogalmazzon meg hazánk számára. Ezért itt már kifejezetten a konkrét javaslatokat, fejlesztési elképzeléseket mutatom be. A harmadik fejezet dolgozat szempontjából egyik legfontosabb konklúziója az volt, hogy felzárkóztató hatású politikai szándék esetén nem jelent megoldást a pályázati versenyterben a kevésbé fejlett térségek és a magas fejlettséggel rendelkezők közötti verseny. Ebben a fejezetben rámutatok arra, hogy a különböző fejlettségű térségek mennyiben igényelnek egyébként is más fejlesztési irányokat, tevékenységeket saját adottságaik miatt. A két elképzelés összekapcsolása eredményezheti az eltérő fejlettségű térségek eltérő fejlesztési programjainak létrehozásának szükségességét.

4.1 Eltérő fejlettségű térségek és települések fejlesztése

A posztkeynesi növekedési elmélet szerint három különböző régiótípus létezik a gazdasági fejlettségtől függően, úgy mint *növekedési régió*, *erőforrásvesztő régió* és *stagnáló régió* (Rechnitzer – Lados, 2004). Lengyel (2003) munkájában szintén három régiótípust különböztet meg, és a regionális gazdaságfejlesztés szempontjából eltérő megoldásokat javasol az egyes térségek eltérő fejlettsége és fejlődési lehetőségei miatt. Véleménye szerint a fejlesztéseknél érdemes kiindulni az egyes régiók jellemzőiből, és alulról felfelé szerveződő gazdaságfejlesztési megoldásokat alkalmazni. A különböző régiók három típusba sorolhatóak be: neofordista, tudásalkalmazó és tudásteremtő. Mindegyik típusú régió kapcsán össze lehet állítani olyan koncepciót, amely az adott térség versenyképességének javulásához járulhat hozzá, és az adott típus lehetőségeire, adottságaira épül (Lengyel, 2003; Lengyel, 2006):

- *Neofordista régió*¹¹⁰: ezek azok az elmaradottnak minősíthető térségek, ahol a képződő jövedelem alacsony, hiányos az infrastruktúra, alacsony iskolázottságú a munkaerő, a szakképzett munkavállalók egy része elvándorol a régióból. Mindez azt jelenti, hogy hiányoznak a szükséges alapfeltételek, amely miatt hagyományos regionális politikát szükséges folytatni, amely centralizált, és fókuszában a kínálat-orientáció áll. Ezért legfontosabb az infrastruktúra fejlesztése és a multinacionális vállalatok vonzása a térségben, ehhez megfelelő ipari területeket, alacsony adókat és olcsó munkaerőt kell tudni biztosítani. Ezekben a régiókban emellett a rurális kistérségek fejlesztése is szükséges. A gazdaságfejlesztés konkrét modellje szerint először iparági verbuválást kell végezni, majd új tevékenységek betelepítését kell

¹¹⁰ Hazánkban jelenleg Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld és Dél-Alföld minősíthető neofordista régióknak (Lengyel, 2003).

elérni, így munkahelyek jönnek létre és növekedhet a kibocsátás. Általában ezekben a térségekben a nagy cégek az alacsony munkabérré épülő stratégiát alkalmazzák. Nincs szükség komoly K+F kapacitásra, magasan képzett szakemberekre. Az itt működő vállalatok innovációs szempontból a *kései követők* kategóriába tartoznak. Így alacsony az igény az üzleti szolgáltatások iránt is. A különböző technológiákat a cégek a régióon kívülről vásárolják. Ennek ellenére szükséges ezekben a térségekben is erősíteni a kutatás-fejlesztést, főképpen helyi intézetek, egyetemek támogatásával. Ezek legfőbb célja inkább az alapkutatásban történő szerepvállalása és esetlegesen alkalmazott K+F részfeladatok megoldása. A friss diplomások így versenyképes tudással léphetnek ki a munkaerőpiacra, és az erősödő cégek számára megfelelő erőforrást jelenthetnek a kezdődő innovációikhoz. Emellett fontos még az infrastruktúra fejlesztése is, ezen belül leginkább autópályákra, repülőterekre, vasútvonalakra, kikötőkre van szükség. Érdemes lehet még létrehozni ipari parkokat is. Olyan nagyvállalatokat érdemes a neofordista régiókba vonzani, amelyek új tevékenységek végzése révén multiplikátor hatásokat tudnak indukálni, így elindulhat a szerkezetváltás a térségben. A KKV-knak fel kell zárkózniuk a betelepült nagyvállalat mellé, beszállítóvá kell válniuk, mindehhez szükséges egy tanulási folyamat és pénzügyi támogatások. A hivatalokat vállalkozó-baráttá kell tenni, a társadalmi tőke és a helyi kohézió erősödése nagyon fontos tényező a növekedéshez, fejlődéshez.

- *Tudásalkalmazó régió*¹¹¹: ezen térségek közepesen fejlettek, fejlődésük szempontjából a beruházás-vezérelte korszakban vannak, legfontosabb céljuk a szerkezetátalakítás további erősítése és a magasabb hozzáadott értékű munkahelyek létrehozása. Jellemzően megjelenik már a helyi nagyvállalatok szintjén a fejlesztési részfeladatok önálló megoldása, így szükség van az innovációs intézmények szolgáltatásaira. A vállalatok a lehető legfejlettebb technológiákat alkalmazzák, ilyen szempontból korai alkalmazóknak minősíthetők, valamint kellőképpen kötődnek helyi környezetükhöz, beszállítókon, szolgáltatások igénybevételén keresztül. A gazdaságfejlesztési politika segítségével össze kell hangolni a kutatási és fejlesztési tevékenységeket, támogatni szükséges a technológiai transzferek létrejöttét. Emellett érdemes segíteni az innovációs potenciált erősítő intézmények működését, illetve a húzóágazatokhoz kapcsolódó speciális képzettségek, szakképzések létrejöttét. Az újabb befektetések közül azokat érdemes ösztönözni, amelyek kapcsolódnak a már meglévő ágazatokhoz,

¹¹¹ Ilyennek tekinthető a Közép-magyarországi régió, illetve a Nyugat-Dunántúl és a Közép-Dunántúl is (Lengyel, 2003).

és így támogatni szükséges, hogy a multinacionális vállalatok értékláncának minél nagyobb része kerüljön a térségbe. A KKV-k számára üzleti inkubációs programot érdemes indítani, illetve a legjobb gyakorlatok elterjesztését szolgáló képzéseket érdemes szervezni. A régió további növekedéséhez szükség van rugalmas, hatékony, gyors közszolgáltatásokra.

- *Tudásteremtő régió:* ezek a régiók már az innováció-vezérelt fejlődési szakaszban vannak, itt helyezkednek el a multinacionális vállalatok központjai. A gazdaságfejlesztés szempontjából az üzleti környezet további javítása a fő cél. Az innováció megteremtéséhez szükségesek a háttérintézmények, úgy mint a tudományos parkok, az egyetemek, az inkubációs programok. A helyben lévő vállalatok között jellemzőek az együttműködések, így szinergikus hatások jelentkeznek. A cégek saját fejlesztésű technológiát alkalmaznak, emiatt élenjárónak tekinthetők innovációs téren. Munkaerő szempontjából szükségük van a magasan kvalifikált szakemberekre, akik jellemzően más régiókból is itt vállalnak munkát. Az újabb befektetések esetén a döntési központok vonzása a leginkább szükséges, akár nagy szervezetekről, akár multinacionális cégekről van szó. A KKV-k komoly szerepet játszanak ezekben a régiókban, szükséges számukra biztosítani a kockázati tőke különböző formáit.

A bemutatott csoportosításhoz hasonlókat készítettek egy másik aspektus alapján. Az ezredfordulón született elemzés a megosztott térszerkezetű országban az innovációk szempontjából a következő térségeket különbözteti meg egymástól (Nikodémusz – Zulaufné Lőcsei, 2001):

- *Aktív innovációs környezet zónái és szigetei:* Ezekben a térségekben fogékony a közeg az újdonságokra, megfelelő gazdasági erőforrások és tevékenységek találhatóak, szinergikus hatások jelennek meg. (jellemző zónák: főváros és agglomerációja, osztrák határ és győri térség közötti zóna, illetve a nyugat-dunántúli terület, Balaton körzete, és a „szigetek”: Székesfehérvár, Pécs, Szeged, Debrecen agglomerációjukkal együtt.
- *Élénkülő, átalakuló térségek és centrumok:* Itt is általános az újdonságok elfogadása, a megújulás elemei előtűnnek, de nem jellemző még a szinergia. Ezek a térségek jó adottságokkal rendelkeznek, nemzetközi tranzitútvonalak mentén találhatóak, később még felértékelődhetnek. (Kecskemét és Szeged közötti térség, Budapest keleti agglomerációjától Egerig húzódó terület, illetve a nyugati agglomerációtól Tata és Tatabányáig terjedő rész és az osztrák határ menti régió és centrumai.)

- *Innovációhiányos térségek, perifériák:* Ezekben a térségekben nincs igazán jelentős gazdasági potenciál, a gazdasági szerkezet egyoldalúsága jellemző, a központok funkcióhiányosak. (belső perifériák, megyehatár menti területek)
- *Válságtérségek:* Az ide sorolható területek korábban jelentős gazdasági szereppel rendelkeztek, de ezt mára elveszítették, viszont jó gazdasági és infrastrukturális adottságokkal bírnak. (korábban jelentős feldolgozóiparral rendelkező agrártérségek a Tiszántúlon és az „ipari tengelyek” a középhegységekben)

Az Európai Unió megbízásából készített, a 2007-2013-as időszak regionális politikáját előkészítő tanulmány részletesen vizsgálta az EU régióit a regionális versenyképességre ható tényezők szempontjából. A vizsgálat során a régiókat a népsűrűség és a GDP növekedési üteme alapján sorolták be különböző kategóriákba, amelyek csoportosításával és ökonometriai módszerek felhasználásával végül három elméleti régiótípust határoltak le (Fenyővári – Lukovics, 2008; Martin, et al., 2003)¹¹²:

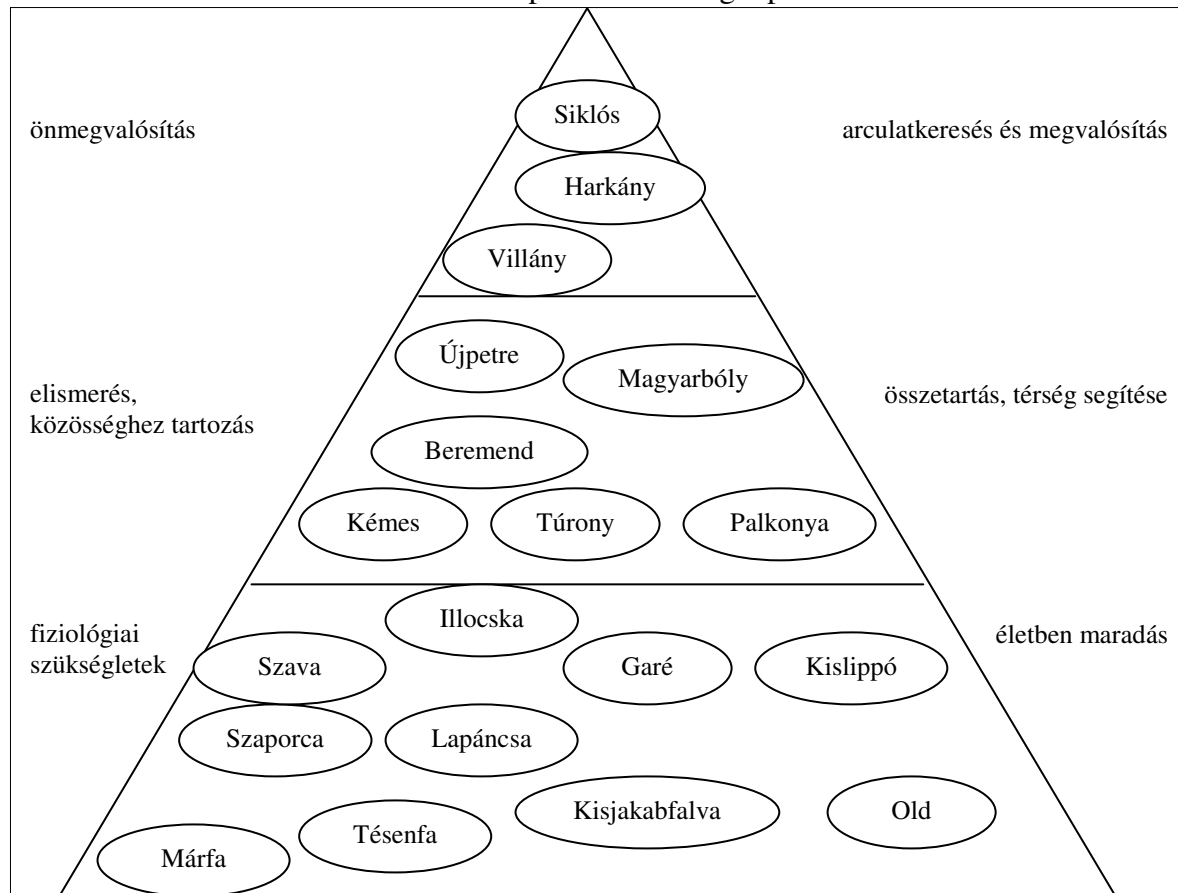
- *Termelő ágazatok régiója:* ezek a térségek közepes jövedelemmel rendelkeznek, az itt folyó termelési tevékenység az olcsó inputra épül, ez jelenti a régió versenyelőnyét. A termelő üzemek alapvetően összeszereléssel foglalkoznak, ehhez adott az olcsó munkaerő, az olcsó ingatlanok és a meglévő alapinfrastruktúra. A népsűrűség közepes, a GDP növekedési üteme átlagos. Fejlesztési megfontolások alapján itt a legfontosabb az erőteljes állami beavatkozás (támogatások) és az elérhetőség, megközelíthetőség (infrastruktúra fejlesztés) és a nemzetközi kapcsolatrendszer erősítése.
- *Növekvő mérethozadékú régiók:* itt néhány húzóágazatra épül a gazdaság dinamikája, a munkaerő képzetesebb, mint az előző kategóriánál, előnyt jelent a beszállítók elérhetősége és a meglévő belső piac mérete. Összességében a gazdasági növekedés rátája így magas, a népsűrűség közepes szintű. Ezen térségekben a fejlesztési irányoknak leginkább az innováció erősítését (K+F kapacitás fejlesztése, egyetemek, kutatóintézetek támogatása) és a vállalkozások támogatását (vállalkozói kedv erősítése, kockázati tőke biztosítása) kell felvállalnia.
- *Tudásközpont szerepét betöltő régiók:* ezek azok a térségek, ahol kifejezetten komoly K+F kapacitás található, így magas innovációs szintet tudnak felmutatni. Itt

¹¹² Mindezekhez hozzátartozik még az is, hogy a vizsgálat alapján kijelentették, hogy az egyes régiótípusok gazdasági növekedését eltérő közgazdaságtani irányzatokkal lehet megfelelően szemléltetni, például a termelő ágazatok régióját klasszikus, neoklasszikus és keynesi közgazdaságtannal, a növekvő mérethozadékú régiót az endogén növekedési elmélettel, a fejlődési elméletekkel, az új kereskedelem elmélettel és a evolucionista közgazdaságtannal, míg a tudásközpont régiót az új intézményi közgazdaságtannal és az evolucionista közgazdaságtannal (Fenyővári – Lukovics, 2008).

koncentrálódnak az üzleti szolgáltatások, emellett magas színvonalú emberi erőforrás (jó karrierlehetőségek, tehetséges munkaerő) jellemző. A GDP növekedésének üteme magas és stabil, a népsűrűség szintén magas. Fejlesztési szempontból központi jelentőségű az innovációs tevékenység erősítése (kiváló tudás infrastruktúra létrehozása és magas színvonalú oktatás) és állami szerepvállalás a folyamatok irányításában.

Két magyar *megye* 2004-ben készült összehasonlító elemzése (Lukovics, 2004) is rámutat arra, hogy egy fejlett és egy fejletlen térség nem kezelhető ugyanazon gazdaságfejlesztési programmal, ugyanakkor mindkét megyében szükséges a megfelelő fejlesztési beavatkozások eszközlése. Békés megye jelenleg a tényezővezérelt szakaszban van a Porter-féle *kompetitív fejlődés* szakaszai közül. Ez azzal magyarázható, hogy jelenleg a természeti erőforrások és az alacsony képzettségű, de olcsó munkaerő jelent csak versenylőnyt ebben a térségben. Az innovációs tevékenység nem jelentős, a meglévő technológia inkább elavultnak tekinthető. Ezzel szemben Győr-Moson-Sopron megye inkább a következő szakaszban, vagyis a beruházás-vezéreltben található, mivel képes az elérhető legjobb technológiák átvételére, az innovációs eredményeket gyorsan tudja adaptálni, valamint a térségben lévő termelő egységek fejlett technológiát alkalmaznak. Ezek alapján a meghatározó gazdaságfejlesztési irány Békés megye esetében a domináns nagyvállalat mellé szervezhető klaszter alapú fejlődés vagy a hagyományos iparágakban működő KKV-ra épülő együttműködés támogatása. Ez a két megoldás akár egymással párhuzamosan is megvalósítható. Mivel Győr-Moson-Sopron megyében már korszerű, modern technológiát alkalmaznak a vállalatok, ezért fokozottan előtérbe kerülnek az endogén tényezők. Fontos jelentőséget kap a betelepült vállalatok megtartása és a jól képzett munkaerő felmutatása. Emellett elő kell segíteni a nagyvállalatok beágyazódását, vagyis a hazai beszállítói kör kiépülését. Ezért támogatni kell a KKV-ket abban, hogy meg tudjanak felelni a minőségi és mennyiségi követelményeknek. Ezek a támogatások itt is csak piaci alapúak lehetnek, tehát nem szabad segélyeket osztani a vállalkozásoknak. Ebben a folyamatban az egyetemek is fontos szerepet játszhatnak. (Lukovics, 2004)

19. ábra: Települések szükségletpiramisa



Aracsi L. – Gebauer Gy. – Gyimesi G. – Kneip R. – Lóránd B. (2005): A Siklói kistérség területfejlesztési programja. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Oktató, Fejlesztő és Tanácsadó Központ (ROP-3.3.1.-2004-10-0007/33), 155. o.

A Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola kutatási projektje, a Regionális Oktató, Fejlesztő és Tanácsadó Központ (ROP-3.3.1.-2004-10-0007/33) keretén belül elkészült négy kistérség helyzetelemzése és fejlesztési koncepciója. Ezek közül a Siklói kistérség fejlesztési tervének (Aracsi et al., 2005) bevezetésében jelenik meg egy párhuzam az egyes kistérségen belüli települések eltérő fejlettségi állapotáról és fejlesztési igényeiről. Abraham Maslow szükségletelméletéhez hasonlóan egy olyan sajátos szükségletpiramison ábrázolták az koncepció készítői a településeket, amelynek három szintje van, és amely megfelelően képes bemutatni a fejlettségi szintek közötti differenciáltságot, amely megjelenik a fejlesztési irányokban, szükségletekben is (lásd a 19. ábrán). A legfelső szinten található azok a települések, amelyek elegendő forrással rendelkeznek, de az egyes fejlesztésekhez nem tudnak elegendő befektetőt találni. Itt lehetséges olyan projekteket létrehozni, melyek hatása multiplikatív. Ezek a városok megfelelő kommunális infrastruktúrával rendelkeznek, gazdálkodásukban nem az „életben maradásért” küzdenek. A középső szinten található a

mikrotérségek központjai, valamint a körjegyzőségi székhelyek, amelyek fontos szerepet töltenek be az adott térségben. Ezek elégséges kapacitással rendelkeznek a fennmaradáshoz, de a fejlesztések terén még keresik a megfelelő megoldásokat. Jellemző rájuk a közösségi szellem fenntartása, a környező kistérségek segítése. Fejlesztési terveik, projektjeik megvalósításával elismerést kívánnak kivívni maguknak a kistérségen belül. Igen innovatív elképzelésekkel találkoztak a fejlesztési koncepció készítői ezen települések vezetőinél.

Az alsó szinten legtöbbször sajnos sokszor csak az életben maradás lehet a reális cél. Nincs elég munkahely, nincs az önkormányzatnak igazán komoly bevételi forrása, nincs olyan önerő, amellyel pályázni lehetne. Ide legalább annyi garantált fejlesztési forrás utalása lenne szükséges, amely egy megfelelő életszínvonalat biztosít. Alapvetően fontos leszögezni, hogy ezek a szükségletek hierarchiában helyezkednek el, így a magasabb rendű szükségletet csak akkor lehetséges kielégíteni, ha az alsóbbak kielégítése már sikerült – hasonlóan Maslow elméletéhez. Az egyes kategóriák között előfordulhatnak átfedések. A piramis felülről nem zárt, az önmegvalósítási szükséglet soha nem elégíthető ki teljes mértékben. (Aracsi et al., 2005) Mindez egy igen erős leegyszerűsítése a valós folyamatoknak, de arra alkalmas, hogy a térségek eltérő jellegzetességeire és az ebből fakadó különböző fejlesztési igényekre szintén rámutasson.

33. táblázat: Az eltérő típusú térségek az egyes szakirodalmi elemzések szerint

<i>Rechnitzer – Lados, 2004</i>	<i>Lengyel, 2003; Lengyel, 2006</i>	<i>Nikodémusz – Zulaufné Lőcsei, 2001</i>	<i>Fenyővári – Lukovics, 2008; Martin, et al., 2003</i>
növekedési régió	tudásteremtő régió	aktív innovációs környezet zónája, szigete	tudásközpont szerepét betöltő régió
erőforrásvesztő régió	tudásalkalmazó régió	élénkülő, átalakuló térség és centrum	növekvő mérethozadékú régió
stagnáló régió	neofordista régió	innovációhiányos térség, periféria válságtérség	termelő ágazatok régiója

Forrás: saját szerkesztés

A bemutatott elemzések, tudományos elgondolások (lásd a 33. táblázatot) és a gyakorlati fejlesztési koncepció szerint is a munkamegosztásban az egyes térségek (régiók, megyék, települések) más-más szempontból vesznek részt, eltérő lehetőségekkel rendelkeznek, más jelentő számukra a versenyelőnyt, éppen ezért a nemzetközi versenyben is eltérő stratégiákat kell alkalmazniuk. Nem létezik olyan fejlesztéspolitika, amely minden

térség számára megfelelő lenne (Fenyővári – Lukovics, 2008; Martin et al., 2003). Tehát a különböző fejlettségű térségek más-más beavatkozást igényelnek: a leszakadó térségek számára felzárkóztatásra, kiegyenlítő politikára van szükség, ehhez képest a fejlettebb térségek saját pozíciójukat szeretnék tovább javítani, versenyben maradni a velük egy szinten lévőekkel. (László – Pap, 2007) Mindezekkel régiók, megyék, települések szintjén is sikerült rávilágítanom arra, hogy az eltérő fejlettségű térségek fejlesztéséhez eltérő beavatkozásokra van szükség.

4.2 Különböző fejlesztési megoldások

Miután ismertettem, hogy milyen eltérő fejlesztési elgondolások jellemzőek az eltérő adottságú térségekben, fontosnak tartom bemutatni azt is, hogy milyen alapvető típusa jellemző a regionális fejlesztésnek. Az egyik az endogén növekedési elméletre épül, míg a második inkább az exogén erőkre támaszkodik.

A belső erőforrásokra épülő fejlesztésnek, amely az endogén növekedésre és az aluról felfelé történő tervezésre épül, az a lényege, hogy megfelelő rugalmasságra és adaptációs készségre van szükség ahhoz, hogy a helyi körülményekhez alkalmazkodó stratégiát sikerüljön készíteni. A regionális fejlesztés területén alapvető szemléletváltásra van szükség, és a különböző tervekben és programokban hangsúlyosabban meg kell jelennie a régióspecifikus tényezőknek, nem szabad tervezési klisékben gondolkodni (Kocziszky, 2006). Nem jelent jó megoldást az egységes intézkedések, beavatkozások alkalmazása minden elmaradott régióban, sokkal inkább szükséges egyedi jellegzetességek alapján kialakított fejlesztési politikák megvalósítása. (Ezcurra et al., 2007) A hazai régiók versenyképességi tényezői egyrésztől általánosak, másrészt függnak a helyi hagyományoktól, ágazati szerkezettől, társadalmi tőkétől, stb. Ezért nem lehet automatikusan átvenni a külföldön bevált megoldásokat, részletes hazai empirikus elemzésekre van szükség a sikeres régiófejlesztés gyakorlatának létrehozásához (Lengyel, 2000). A belső forrásokra épülő fejlesztés általában csak lassú ütemű fejlődést eredményez, de az fenntartható lesz gazdasági, társadalmi és környezeti szempontból is. Ennek célja a KKV-k szerves növekedésének elősegítése, amelyek ugyanakkor nem képesek rövid időn belül hatalmas munkaerő keresletet teremteni a térségben, ahhoz képest, hogy egyes nagyberuházások, külső befektetők mekkora lehetőséget jelenthetnek ilyen téren. A munkaerő folyamatos és hosszú távú stratégián alapuló fejlesztése központi kérdés, ez viszont visszaüthet a növekvő mobilitás és az agyelszívás jelenségén keresztül. Az önerőre épülő fejlesztés várhatóan nem képes kikényszeríteni a szerkezetváltást. Ez a megközelítés csak olyan térségekben alkalmazható, amelyek rendelkeznek saját

vagyonnal és erőforrásokkal, amelyeket érdemes fejleszteni. Mindezek alapján kijelenthető, hogy a belső erőforrásokra épülő fejlesztés szükséges segítséget jelenthet, de önmagában általában nem nyújt megfelelő megoldást számos térség esetében. (Pike et al., 2006) Hazánkban is sok olyan térség található, amely nem kifejezetten vonzó a külföldi működőtőke beruházók számára, ezért fejlesztésüknél inkább a belső erőforrásokra szükséges építeni.¹¹³

A külföldi befektetésektől való túlzott függés nem szerencsés a gazdaság számára, éppen ezért Magyarországon is fontos a KKV-k támogatása, az induló vállalkozóknak nyújtott segítség. A KKV-k jelentős szerepet töltenek be a hazai gazdaságban: a foglalkoztatottak kétharmadát kötik le, a GDP felét, az export hozzávetőleges egyharmadát állítják elő az ezredfordulón.¹¹⁴ A kis és középvállalkozások komoly szerepet játszanak a kereskedelemben és a szolgáltatásokban. Nagy részük mikrovállalkozás, amelyek elszigetelten működnek, a helyi piacra termelnek, nem realizálnak igazán profitot. A vállalkozások támogatása érdekében fontos a hálózatos összefogás erősítés, a képzési tevékenységek kialakítása és a hitel- és támogatási programok létrehozása. (Hrubi, 2001; Horváth, 2001d) Ezek jelentik azokat a fejlesztési irányokat, amelyeket a belső erőforrásokra alapozott fejlesztés esetén követni érdemes.

A külső források felhasználásával történő (exogén) fejlesztési megközelítés különösen eredményes lehet a regionális fejlesztés szempontjából. A nagy, multinacionális cégek továbbra is alakítói lesznek a világgazdaságnak, továbbá a világméretű gazdasági liberalizáció hozzájárul erejük további növekedéséhez. Éppen ezért egy adott régióba telepítésük alapvető célkitűzése a külső forrásokra épülő növekedésnek. Ebben a helyi politika és intézmények kritikus szerepet játszanak. (Pike et al., 2006) Hazánkban is jellemző az exogén beruházásokra alapozott fejlesztési politika, ennek sikereként jelennek meg az elmúlt évtizedek magas arányú közvetlen külföldi tőkebefektetései, amelyek a gazdasági fejlődést sok szempontból segítették a termelékenység és a versenyképesség növelésével. A külföldi működőtőke-beruházásokból származó kibocsátás a GDP 32%-át jelentette, míg az ipari export területén 70%-ot eredményezett 2001-re. Mindez hozzájárult a gazdasági szerkezet átalakításához és új ágazatok kibontakozásához is. A megjelenő új cégek több esetben K+F tevékenységet is telepítettek hazánkba. Ezek a befektetések előnyben részesítettek egyes régiókat és településeket, általában Nyugat-Magyarországot és Budapestet. A befektetések

¹¹³ A belső erőforrásokra alapozott fejlesztés pozitívan hathat a gazdasági válság közepette is, mivel ezen erőforrások jelenthetnek olyan biztos alapot, amely képes a külső fejlesztési lehetőségek csökkenése esetén is gazdasági teljesítményt létrehozni.

¹¹⁴ Emellett az újonnan létrejövő cégeknek nagy szerepe van a munkahelyteremtésben, a gazdasági növekedés erősítésében és az innovációk létrehozásában (Szerb et al., 2004).

megőrzése érdekében szükség van ösztönző környezet kialakítására és egyre inkább a magas hozzáadott értéket képviselő feladatokra, a szaktudás-intenzív tevékenységekre való áttérésre. A külföldi működőtőkéből létrejött termelő beruházások megtartása érdekében szakpolitikai és közvetlen (akár önkormányzati) vállalkozás-támogatási eszközöket is lehet alkalmazni, illetve ipari parkokat érdemes létrehozni, ahogy az Magyarországon is történt. A legjobb megoldás az lenne, ha sikerülne a külföldi befektetők és a hazai KKV szektor közötti kapcsolatot erősíteni. (Horváth, 2001d) Ez utóbbi megoldás jelenti a két szemlélet összekapcsolását.¹¹⁵

Összegzés

A negyedik fejezet első részében bemutattam azt, hogy a szakirodalomban milyen csoportosítások, kategorizálások jelennek meg az egyes eltérő térségek fejlettségének megítélése terén. Ehhez szervesen kapcsolódnak a szükséges (és sokszor a lehetséges) fejlesztési irányok is, amelyek sikert jelenthetnek akár egy elmaradott térség számára is.

A stratégiai szemléletű területi tervezésnél fel kell mérni a belső állapotokat, éppen ezért követni szükséges a helyben zajló társadalmi, gazdasági, ökológiai és műszaki folyamatokat, emellett a külső hatásokra is figyelemmel kell lenni (Rechnitzer, 1998). Minden térség esetében a két bemutatott megoldás, vagyis a belső erőforrásokra alapozott és a külső források felhasználásával történő fejlesztés ötvözésére van szükség, de a helyes arányokat a helyi adottságok és a külső körülmények együttes hatása determinálja.

Véleményem szerint mindebből azt a következtetést lehet levonni a hazai fejlesztéspolitika szempontjából, hogy:

- a fejlettségi alapon elkülöníthető kistérségek számára is fontos a verseny a pályázati források megszerzéséért, ugyanakkor egy fejletlen kistérség nem versenyezhet közvetlenül egy fejlett kistérséggel, ezért szükséges a fejlesztési források allokálását kifejezetten az egyes fejlettségi szintek alapján újragondolni, a felzárkóztatás érdekében akár központi programokat indítani, és kistérségek számára megfelelő és szükséges fejlesztéspolitikát alkalmazni, amely épít a helyi adottságokra és a külső tényezőkre is egyaránt.

¹¹⁵ A külső erőforrások megítélésnek legfőbb szempontja lehet az, hogy mennyire képesek „szervesülni”, vagyis belső erőforrásokkal összekapcsolódni vagy belső erőforrássá válni.

Összefoglalás, konklúziók

Az első fejezet első részében olyan elméleteket, irányzatokat mutattam be, amelyek mind foglalkoztak a tér jelentőségével, emellett megfigyelhető ezek folyamatos integrációja is a főáram közgazdaságtanba. Minden esetben külön kitértem arra is, hogy ezek az elképzelések mennyiben hatottak a regionális fejlesztési politikára. Az elméletek alapján kijelenthető, hogy az automatikus konvergencia a valós életben nem jellemző, ezért különböző beavatkozások szükségesek. Minden intézkedésnél figyelni kell a piaci erőkre is, amelyek sokszor nagyobb ráhatással bírnak a folyamatokra. Az egyes térségek számára kialakítandó fejlesztési koncepciónak minden esetben a saját, belső erőforrásokra kell épülnie és a helyi érdekeket és igényeket is tartalmaznia kell. A fejlesztési beavatkozások esetén szükséges kiemelni, hogy az exportálható javakat termelő ágazatok támogatása, a közintézmények minőségének fejlesztése, a tudás képződésének elősegítése, az innovációk születéséhez alkalmas közeg kialakítása, a vállalatok közötti bizalmi tőke erősítése, a klaszterek létrehozása és a fenntartható gazdasági és társadalmi rendszerek kialakítása mind fontos és eredményes lépések lehetnek. Emellett szükséges kiemelni azt is, hogy a fejlesztések, beruházások és a befogadó közeg közötti jelentős gazdasági, társadalmi, kulturális különbség esetén a megjelenő hatások nem lesznek pozitívak a térség számára.

Az első fejezet második felében ismertettem, hogy milyen mértékű területi egyenlőtlenségek jellemzőek az Európai Unióban és Magyarországon, illetve bemutattam a konvergencia és a divergencia jelenségét és a kohéziós politika eszközeit. A hazai egyenlőtlenségek alakulása szempontjából a rendszerváltás jelentős mértékben növelte a különbségeket gazdasági és szociális szempontból, mindezt alátámasztja az országban található jelentős törésvonalak létezése is (centrum-periféria; észak-déli; kelet-nyugati). A konvergencia szempontjából kijelenthető, hogy az egyes országok szintjén jellemző, de a régiók esetében, illetve az egyes országokon belül már inkább stagnálás vagy divergencia figyelhető meg az EU-ban. Magyarországon folyamatosan nőnek a területi egyenlőtlenségek. Mindezek alapján kijelenthető, hogy

- a releváns szakirodalom alapján igazolható az európai uniós tagállamok között és az országokon belül, valamint kifejezetten Magyarországon is a fejlettségbeli területi egyenlőtlenségek létezése; és így az egyenlőtlenségeket tompító, enyhítő fejlesztéspolitika szükségessége alapvető az Európai Unióban és hazánkban is.

A kohéziós politika intézményének fejlődését jelentős mértékben befolyásolta az integráció mélyülése és szélesedése, a csatlakozott országok sokszor az uniós átlag alatti fejlettséggel rendelkeztek. Mindezek alapján az egységes piac, a gazdasági és monetáris unió létrehozása érdekében is szükség volt a fejlettségbeli különbségek kiegyenlítésére. Komoly vita folyik arról, hogy mennyiben köszönhető a kohéziós politika intézkedéseinek a felzárkózás az egyes országokban és a régiók esetén. A kutatók véleményeinek szintetizálása alapján úgy vélem, hogy egyrészt a kohéziós politikának számos olyan eredménye is van, amely nem kapcsolódik a felzárkózáshoz, mint például az átláthatóság megteremtése, a tervezési rendszer erősítése, az értékelési kötelezettség megjelenése; extra források biztosítása, új demokráciák megszilárdítása; másrészt a konvergenciát erősítő hatás csak megfelelő befogadó képességű térségekben mutatható ki egyértelműen. Tehát ez alapján rámutattam arra, hogy

- a vonatkozó szakirodalom áttekintése után nem bizonyítható egyértelműen, hogy az Európai Unió fejlesztési forrásai hozzájárultak az elmaradott térségek felzárkózásához, ugyanakkor az sem egyértelmű, hogy a kohéziós politika hatástalan lenne; a kérdés vizsgálatához hosszabb időtáv, konzekvens input adatok és fejlettebb módszertan szükséges.

A kívülről Magyarországra beáramló fejlesztési források megfelelő hasznosulásának véleményem szerint nagyon komoly makrogazdasági, stabilitási, gazdaságpolitikai feltételrendszere van. Ezt bizonyítottam a kohéziós országok felzárkózásával foglalkozó alfejezetben is, ahol egyértelmű, hogy leginkább Írország tekinthető követendő példának, ahol széleskörű reformokra került sor számos gazdaságpolitikai területen. Éppen ezért azt lehet mondani, hogy

- Magyarország felzárkózása érdekében a releváns szakirodalom szerint a kohéziós országok tapasztalatai alapján egyértelműen szükség van a kohéziós politika eszköztárához mellé egyéb gazdaságpolitikai, szabályozási lépésekre és fejlesztési programokra is, mint például a következetes makrogazdasági stabilitást támogató költségvetési és monetáris politika folytatása; a rendelkezésre álló fejlesztési források koncentrációja; az emberi erőforrás fejlesztés előnyben részesítése; társadalmi konszenzuson alapuló struktúrapolitika, hosszú távú fejlesztési stratégia végrehajtása; a bürokrácia hatékonyságának erősítése, az intézményrendszer fejlesztése, stb.

A beavatkozások hatásmechanizmusainak megértése érdekében, illetve hogy ezzel elő lehessen segíteni a fejlesztési források hatékony és hatásos hasznosulását, szükség van a közpolitikai programok és ezen belül is a regionális fejlesztési politika folyamatos értékelésére, az ezen a területen meglévő kapacitás erősítésére. A regionális fejlesztések értékelésének manapság már sokkal többet kell jelentenie egy egyszerű értékelő jelentésnél, mivel célja nem pusztán az, hogy azonosítsa a beavatkozások hatásait, hanem az is, hogy erősítse a fejlesztéspolitika megalapozottságát. Az értékelésnek eszközzé kell válnia a döntéshozók számára, amely segít megérteni a beavatkozások folyamatát, az egyes változások okait, a környezeti hatásokat, és mindezek segítségével olyan javaslatokat, ötleteket megfogalmazni, amelyek továbbfejlesztik a regionális politika tervezését. A dolgozatban ugyanakkor rámutattam arra is, hogy az Európai Unió jelenlegi értékelési gyakorlata számos hiányossággal és problémával rendelkezik koncepcionális szinten, módszertani szempontból, az intézményi háttér, az emberi erőforrás kapacitások és a kompetenciák kapcsán, illetve felvázoltam az ezekhez kapcsolódó lehetséges fejlesztési irányokat is. Ez alapján az értékelési folyamat során fontos, hogy az értékelők tudatában legyenek az adott módszertan, eszközrendszer limitációinak, feltárják a speciális problémákat, és kezelni tudják azokat. Megfelelő megoldást jelenthet az egyes módszertanok kombinációja és a minőségellenőrzési technikák alkalmazása.

Úgy vélem, hogy a különböző elemzésekben feltárt összefüggésrendszerek további vizsgálata, szintetizálása, a megfogalmazódó kérdések tisztázása érdekében kutatói összefogásra van szükség ezen a területen is, és így a tervezők és döntéshozók számára magas szakmai színvonalú anyagot előállítani. Ehhez az eltérő fogalmak, módszertanok összekapcsolására, szintetizálására lenne szükség. Mindez a kezdeti fázisban lévő értékelési tapasztalatszerzéssel is magyarázható, illetve a források adta lehetőségek maximális kihasználásának szándékával is alátámasztható. Ezek alapján úgy gondolom, hogy:

- a fejlesztéspolitika értékelésére használatos módszerek megfelelő alapot jelenthetnek a kohéziós politika eredményeinek számbavételére, hatásainak kimutatására, ugyanakkor a módszertan és az értékelési kapacitások fejlesztése továbbra is szükséges számos szempontból és területen.

A kohéziós politika, a konvergencia és az értékelési tevékenység elemzése után a harmadik fejezetben ezek összekapcsolásával arra a kérdésre kerestem a választ, hogy vajon hazánkban az I. NFT forrásainak elosztása mennyiben valósította meg a terv célrendszerében leírt területi egyenlőtlenségek csökkentését. Ehhez egyrészt a második fejezet alapján

kidolgozott vizsgálati szempontok alapján értékeltém az eddig publikált, az I. NFT területi allokációs vizsgálatát végző tanulmányokat. Másrészt elkészítettem saját, önálló empirikus vizsgálatomat is, amelynek során faktoranalízis és klaszterelemzés eszközével tanulmányoztam a 2004 és 2006 közötti kistérségi szintű pályázati aktivitást és sikerességet és mindezt összehasonlítottam a kistérségek fejlettségét leíró változókkal is. Céлом volt, hogy a pályázati teljesítmény alapján létrehozott homogén klaszterek a fejlettség szempontjából is egyműiek legyenek, ugyanis ilyenkor akár bizonyítható a versenyképesség erősítő vagy a felzárkóztató szándék is.

A bemutatott elemzések és a saját empirikus kutatás szintetizálása alapján az I. NFT vizsgálata kapcsán egyértelműen kijelenthető, hogy az AVOP és a ROP pályázati forráselosztása során inkább a relatíve elmaradottabb kistérségek nyertek el több támogatást, mint a relatíve fejlettebb kistérségek; ezért leginkább a programok felzárkóztató célja bizonyítható. Ezzel ellentétben a GVOP és a HEFOP támogatásai sokkal inkább a versenyképesség erősítését szolgálták, mivel több pályázati pénzhez jutottak azon kistérségek, amelyek relatíve fejlettebbek. A KIOP a felhasznált módszertan segítségével nem sorolható be egyik kategóriába sem, vagyis a források elosztását nem befolyásolta jelentős mértékben a fejlettség. Az egész NFT kapcsán kijelenthető, hogy szintén nem ítéhető meg egyértelműen, hogy a versenyképesség erősítését vagy a felzárkóztatást szolgálta. Véleményem szerint ennek két fő oka van: egyrészt a vizsgált öt operatív programból kettő felzárkóztató, kettő versenyképesség erősítő hatású volt; másrészt a teljes program tekintetében a legtöbb forráshoz az alacsony fejlettségű térségek jutottak, majd ezek után a magas fejlettségűek. A legkevesebb támogatásban az átlagos fejlettségű kistérségek részesültek.

A harmadik fejezetben ezáltal bebizonyítottam az eddig publikált értékelő jelentések és a saját empirikus kutatás szintetizálásával, hogy:

- az NFT I. öt operatív programját alapul véve és a terv egészét vizsgálva a pályázati aktivitás és sikeresség szempontjából a kohéziós politika értékelésére használt módszerekkel öt esetben egyértelműen lehatárolhatóak homogén csoportok, amelyek fejlettségbeli (versenyképességi) adataik szempontjából is homogénnek tekinthetőek;
- az I. NFT forrásallokációs adatai és a kistérségekre vonatkozó fejlettséget leíró statisztikai adatok felhasználásával bizonyítható, hogy a forráselosztási rendszer több operatív program (GVOP és HEFOP) esetében is a fejlettebb térségek támogatását, versenyképességének erősítését szolgálta (itt volt magasabb a pályázati aktivitás és sikeresség), és kevésbé a fejletlenek felzárkóztatását, a területi egyenlőtlenségek enyhítését.

A közgazdasági elméletek tanulmányozása alapján véleményem szerint Magyarország esetében is szükséges megfontolni, hogy a felzárkózás országos szinten és a területi differenciáltság mérséklése egyszerre nem valósítható meg, mivel a gazdasági fejlettség növekedésével párhuzamosan a területi egyenlőtlenségek erősödése jellemző. Várhatóan az EU átlag 75%-át elérő országos egy főre jutó GDP után lehetséges csak a területi különbségek csökkentése, egészen addig növekedni fognak az egyenlőtlenségek, hacsak nem hajlandó az ország a területi kiegyensúlyozottság erősítése érdekében növekedési áldozatot hozni. Éppen ezért az elkövetkezőkben közép távon érdemes lenne a növekedési centrumokra és pólusokra koncentrálni a forrásokat (Losoncz, 1999; Horváth, 2001d), minél hamarabb beindítani az eddig is már megfelelő agglomerációs előnyöket felsorakoztató ágazatokban és központi térségekben a fejlődést, mindeközben pedig egy megfelelő, élhető körülményeket teremtő „fejlesztéspolitikára” van szükség a kevésbé fejlett térségekben. Az elmaradott térségek felzárkóztatásánál nem érdemes az utolérés illúzióját kelteni, mivel sokkal realisabb cél egy megfelelő ütemű fenntartható növekedés beindítása, és így a tartós leszakadás megakadályozása (Kovács, 2001). Szükséges meghatározni egy olyan társadalmi minimumot, amely minden településen és minden állampolgárnak jár állampolgári jogon (László – Pap, 2007). Később, vagyis a fejlettebb régiók növekedésének beindítása után, érdemes a támogatásokat átirányítani a kevésbé fejlett térségekbe, amelyek viszont az EU szabályozása alapján (egy főre jutó GDP az EU átlag 75%-a alatt) később is jogosultak lesznek a támogatásokra (Losoncz, 1999). Tehát amint az ország fejlettségi színvonala eléri az említett szintet, akkor szükséges ténylegesen beindítani a területi egyenlőtlenségek felszámolását célzó politikát.

A felzárkóztató beavatkozások tekintetében fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a harmadik fejezetben feltártak szerint is a pályázati versenyterben a fejlettebb és kevésbé fejlett térségek együttes versengése általában nem vezet a fejletlenek erősödéséhez, mivel elmaradottságuk miatt kevésbé áll rendelkezésükre a megfelelő pályázatok és projektek kidolgozásához (és végrehajtásához) szükséges infrastruktúra. Ezért eltérően kell kezelni az egyes térségeket, nem szabad ugyanazt a politikát folytatni. Szükséges a fejlettség szerinti lehatárolás, és – ha az Európai Unió máshogy nem engedi – központi programok segítségével, illetve a pályázati rendszerbe épített kedvezményezettséggel megtörténhet a felzárkóztatás.

Emellett az is szükséges, hogy az eltérő fejlettségű térségek növekedésének, fejlesztésének érdekében eltérő fejlesztési megoldások jelenjenek meg. A negyedik fejezet első részében ezért bemutattam azt, hogy a szakirodalomban milyen csoportosítások,

kategorizálásokat jelennek meg az egyes eltérő térségek fejlettségének megítélése terén. Ehhez szervesen kapcsolódnak a szükséges (és sokszor a lehetséges) fejlesztési irányok is, amelyek sikert jelenthetnek akár egy elmaradott térség számára is. A fejlesztéspolitikai beavatkozások előtt érdemes felmérni, hogy milyen belső tényezőkre lehet építeni, és melyek azok a külső hatások, amelyek befolyásolhatják a folyamatokat (Rechnitzer, 1998). Az egyes térségeknél a két lehetséges megoldás együttes alkalmazására van szükség, amelyek megfelelő arányát a helyi adottságok és a külső körülmények súlya határozza meg. Véleményem szerint mindebből azt a következtetést lehet levonni a hazai fejlesztéspolitika szempontjából, hogy:

- a fejlettségi alapon elkülöníthető kistérségek számára is fontos a verseny a pályázati források megszerzéséért, ugyanakkor egy fejletlen kistérség nem versenyezhet közvetlenül egy fejlett kistérséggel, ezért szükséges a fejlesztési források allokálását kifejezetten az egyes fejlettségi szintek alapján újragondolni, a felzárkóztatás érdekében akár központi programokat indítani, és kistérségek számára megfelelő és szükséges fejlesztéspolitikát alkalmazni, amely épít a helyi adottságokra és a külső tényezőkre is egyaránt.

Az elemzések eredményei alapján további kutatási lehetőségeket érdemes megfogalmazni. Egyrészt fontos lenne vizsgálni kvalitatív eszközökkel (esettanulmány, kérdőív, mélyinterjú), hogy a pályázati versenyterben aktivitás és/vagy sikeresség szempontjából a többiektől eltérően viselkedő térségek sikereinek vagy kudarcainak hátterében milyen tényezők állnak. Másrészt érdemes lenne az egyes nyertes projektek vizsgálatánál figyelembe venni a projekt hatókörét is, mivel ez számos esetben árnyalná a képet. Harmadrészt érdekes tapasztalatokat hozhatna az is, ha sikerülne nem csak operatív programok szintjén, hanem prioritások és intézkedések mentén is megvizsgálni a területi allokációs mechanizmusokat. Negyedrészt jelen dolgozat eredményeit érdemes lenne összehasonlítani minden olyan kistérségi empirikus kutatással, amelyek fejlettség, versenyképesség alapján csoportosítják a térségeket. Ötödöröszt fontos lenne magának az intézményrendszernek és a pályázat elbírálás szisztémájának elemzése is az itt megjelenő eredmények felhasználásával és további eszközök alkalmazásával. Végül javában folyik az Új Magyarország Fejlesztési Terv megvalósítása, érdemes lenne összehasonlítani az új adatok segítségével a hasonló operatív programok megvalósulását, területi allokációját. Véleményem szerint ez a dolgozat csak egy állomását jelenti az ezen a területen folytatandó kutató munkámnak, és továbbiakban majd a felvázolt dilemmákra is választ találok.

Irodalomjegyzék

1. 1260/1999: A Tanács 1999. június 21-i EK rendelete a Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezésekről
www.fvm.hu/doc/upload/200407/1260_99_ekrend.pdf (2008. 10. 08.)
2. Adler J. – Barta J. – Benyó B. – Bíró P. – Molnár L. – Skultéry L. (2001): A gazdasági fejlettség területi különbségei és ezek okai. – *Területi Statisztika*, 4.(41.) évf., 6. sz., pp. 517-533.
3. Applica (2007): *Changing Regions – Structural Changes in the EU Regions. Final Report.* Applica – The Vienna Institute for International Economic Studies.
ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/changing_regions2007.pdf (2008. 04. 23.)
4. Aracsi L. – Gebauer Gy. – Gyimesi G. – Kneip R. – Lóránd B. (2005): A Siklói kistérség területfejlesztési programja. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Oktató, Fejlesztő és Tanácsadó Központ (ROP-3.3.1.-2004-10-0007/33).
5. ÁSZ (2006): *Jelentés a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásának ellenőrzéséről.* Budapest, Állami Számvevőszék.
6. ÁSZ (2007a): *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2006. évi felhasználásának ellenőrzéséről.* Budapest, Állami Számvevőszék.
7. ÁSZ (2007b): *Az uniós támogatások hazai monitoring és ellenőrzési rendszere működésének ellenőrzéséről.* Budapest, Állami Számvevőszék.
8. ÁSZ (2008a): *Jelentés. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség működésének ellenőrzése.* Budapest, Állami Számvevőszék.
9. ÁSZ (2008b): *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2007. évi felhasználásának ellenőrzéséről.* Budapest, Állami Számvevőszék.
10. Babbie, E. (2003): *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Hatodik, átdolgozott kiadás.* Budapest, Balassi Kiadó.
11. Bachtler, J. – Downes, R. (1999): *Regional Policy in the Transition Countries: A Comparative Assessment.* – *European Planning Studies*, Vol. 7., No. 6., pp. 793-808.
12. Bachtler, J. – Wren, C. (2006): *Introduction. Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges.* – *Regional Studies*, Vol. 40., No. 2., pp. 143-153.
13. Bachtler, J. (2008): *Improving the delivery of EU Cohesion Policy. Presentation for the Conference on the Future of Cohesion Policy, Maribor, 7-8 April.*
14. Bailly, A. – Gibson, L. J. (2004): *Regional science: Directions for the future.* – *Papers in Regional Science*, Vol. 83., pp. 127-138.
15. Balás G. (2006): *Visszacsatolások az Új Magyarország Fejlesztési Tervben. Második Magyar Értékelési Konferencia, Budapest, november 30.*
16. Barabási A-L. (2008): *Behálózva. A hálózatok új tudománya.* Budapest, Helikon Kiadó.
17. Baráth E. (2003): *A Nemzeti Fejlesztési Terv hatása és a magyar gazdaság fejlődése.* – *Fejlesztés és Finanszírozás*, 1. évf., 1. sz., pp. 73-76.

18. Barry, F. (2000): Convergence is not Automatic: Lessons from Ireland for Central and Eastern Europe. – *World Economy*, Vol. 23., No. 10., pp. 1379-1394.
19. Batterbury, S. C. E. (2006): Evaluation Concept and Methods. Principles and Purposes of European Union Cohesion Policy Evaluation. – *Regional Studies*, Vol. 40., No. 2., pp. 179-188.
20. Benko, G. (1999): *A regionális tudomány*. Pécs-Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
21. Béres A. (2006): *A Strukturális Alapok közbenső értékelése Magyarországon*. Előadás az NFÜ értékelési konferenciáján, Budapest, november 8.
22. Béres A. (2008): *A Nemzeti Fejlesztési Terv keretében a KKV-k számára megítélt technológiafejlesztési támogatásoknak a vállalkozások beruházásaira és növekedésére gyakorolt hatásának elemzése (GVOP 2.1.1)*. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség. www.nfu.hu/download/14138/GVOP211-hatasvizsgalat-081116.pdf (2008. 12. 30.)
23. Bernát T. – Enyedi Gy. (1977): *A magyar mezőgazdaság területi problémái. Termelési körzetek és a területi fejlesztés*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
24. Beugelsdijk, M. – Eijffinger, S. C. W. (2005): The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995-2001. – *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43., No. 1., pp. 37-51.
25. Bihary Zs. (2008): *Gazdaságfejlesztés az ellenőrzés tükrében*. Előadás a Magyar Közgazdasági Társaság 46. Vándorgyűlésén, Eger, június 27.
26. Bocsor M. – Kengyel Á. – Szűcs A. (2000): *A területfejlesztési politika új irányai az Európai Unióban*. – *Közgazdasági Szemle*, 47. évf., 11. sz., pp. 932-948.
27. Bódi F. – Obádovics Cs. – Mokos B. (1999): *Adózás, jövedelemkülönbségek Magyarországon*. – *Területi Statisztika*, 39. évf., 2. sz., pp. 131-147.
28. Boldrin, M – Canova, F. (2001): *Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies*. – *Economic Policy*, Vol. 16., No. 3., pp. 205-253.
29. Boldrin, M. (2006): *Regional policies after the EU enlargement*. In: Artis, M. et al. (ed.): *The Central and Eastern European Countries and the European Union*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 365-386.
30. Borkó T. – Oszlay A. (2007): *Az Európai Unió költségvetési forrásainak várható makrogazdasági és fiskális hatásai 2007-2013-ban*. Munkafüzet 21. Budapest, ICEG EC. icegec.hu/hun/_docs/munkafuzetek/munkafuzet_21.pdf (2008. 02. 28.)
31. Bougas, A. (2001): *Progress and challenges in the evaluation of European structural policies*. – *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 6/7., pp. 311-314.
32. Bouvet, F. (2003): *European Union Regional Policy: Allocation Determinants and Effects on Regional Economic Growth*. – *Job Market Paper*. www.econ.ucdavis.edu/graduate/fbouvet/job_market.pdf (2008. 10. 11.)
33. Böventer, E. v. (1969): *Walter Christaller's central places and peripheral areas: the central place theory in retrospect*. – *Journal of Regional Science*, Vol. 9., No. 1., pp. 117-124.
34. Bradley, J. – Petrakos, G. – Traistaru, I. (2005a): *Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union: An Overview*. In: Bradley, J. et al. (ed.): *Integration,*

- Growth and Cohesion in an Enlarged European Union. New York, Springer, pp. 1-25.
35. Bradley, J. – Zaleski, J. – Zuber, P. (2005b): The Role of Ex-Ante Evaluation in CEE National Development Planning_ A Case Study Based on Polish Administrative Experience. In: Bradley, J. et al. (ed.): Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union. New York, Springer, pp. 275-311.
 36. Bradley, J. (2005a): Has EU regional policy been effective? The debate on Structural Funds. In: Congress of the European Regional Science, Amsterdam, 23-27. August.
 37. Bradley, J. (2005b): Promoting Cohesion in the Enlarged EU: Is there a Role for National Development Plans? In: Bradley, J. et al. (ed.): Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union, New York, Springer. pp. 173-205.
 38. Bruckner J. – Farkasházi L. – Gether I. (1999): A bruttó hazai termék területi megoszlása 1997-ben. – Területi Statisztika, 39. évf., 3. sz., pp. 235-243.
 39. Buday-Sántha Attila: Környezetgazdálkodás. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
 40. Burylo, A. (2006): Evaluation. 2007-2013 Programming Period. Előadás a Második Magyar Értékelési Konferencián, Budapest, december 1.
 41. Cappelen, A. – Castellacci, F. – Fagerberg, J. – Verspagen, B. (2003): The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. – Journal of Common Market Studies, Vol. 41., No. 4., pp. 621-644.
 42. Conference (2003): Rapporteurs. Fifth European Conference on Evaluation of the Structural Funds. Challenges for Evaluation in an Enlarged Europe, Budapest, 26-27. June.
 43. CoR (2003): Territorial cohesion in Europe. CoR Studies E-6/2002, Luxemburg, European Communities.
 44. Czirfusz M. (2007): Struktúrák regionális egyenlőtlenségei. – Tér és Társadalom, 21. évf., 1. sz., pp. 69-83.
 45. Czuriga E. (2008): Kohéziós politika Portugáliában 2007 és 2013 között. – Európai Tükör, 13. évf., 2. sz., pp. 100-111.
 46. Csaba L. (2006): A fölemelkedő Európa. Budapest, Akadémiai Kiadó.
 47. Csengődi S. – Csité A. – Felföldi Z. – Juhász M. (2006): Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv forráselosztási mechanizmusai. Hét kistérség tapasztalatai. – Európai Tükör, 11. évf., 9. sz., pp. 74-100.
 48. Cserhádi I. (2000): A fiskális politika elemzése makromodellel átmeneti gazdaságban. Doktori értekezés. Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem.
 49. Csité A. – Felföldi Z. (2006): Az I. NFT forráselosztási mechanizmusai: 7 kistérség vizsgálata. Előadás az NFÜ értékelési konferenciáján, Budapest, november 8.
 50. Csité A. – Németh N. (2008a): Kistérségi becsült gazdasági erő (GDP) és a kistérségi fejlesztési teljesítmény. Tanulmány. Budapest, HBF Hungaricum Kft – MTA KTI.
www.nfu.hu/download/8467/Kist%C3%A9rs%C3%A9gi%20fejletts%C3%A9g%20

- %C3%A9s%20I.%20NFT-
s%20fejleszt%C3%A9si%20teljes%C3%ADtm%C3%A9ny.pdf (2008. 11. 12.)
51. Csire A. – Németh N. (2008b): Kistérségi fejlettség és I. NFT-s fejlesztési teljesítmény. Tanulmány. Budapest, HBF Hungaricum Kft – MTA KTI.
<http://www.nfu.hu/download/8467/Kist%C3%A9rs%C3%A9gi%20fejletts%C3%A9g%20%C3%A9s%20I.%20NFT-s%20fejleszt%C3%A9si%20teljes%C3%ADtm%C3%A9ny.pdf> (2008. 11. 12.)
 52. Csire A. – Németh N. (2008c): Magyarország gazdasági térszerkezetének átalakulása a szocialista gazdaságpolitika kiteljesedésétől napjainkig. hn., kn. www.nfu.hu/teruleti_elemzesek (2008. 04. 20.)
 53. Csire A. – Németh N. (2008d): Területi kiegyenlítés vagy a fejlettségi különbségek megerősödése? Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv települések közti forráselosztási mechanizmusainak többváltozós statisztikai vizsgálata. Vezetői összefoglaló. Budapest, Pannon Kutató Bt.
 54. Csire A. – Németh N. (2008e): Vállalkozások I. NFT-s sikerességének kistérségi szintű vizsgálata. Tanulmány. Budapest, HBF Hungaricum Kft – MTA KTI.
 55. Daman, T. (2006): Inforegio. Ténylap. Európai Bizottság, Regionális Politikai Főigazgatóság.
 56. DDRFÜ (2007): Pályázati források hasznosulásának vizsgálata. Kaposvár, Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Kht.
 57. Dezséri K. (2007): New modes of governance and the EU structural and cohesion policy in the new member states. Budapest, Akadémiai Kiadó.
 58. Diez, M-A. – Malagon, E. – Izquierdo, B. (2002): How to evaluate regional development policies? The potential of a theory of change approach. European Evaluation Society Conference, Seville, 10-12. October.
 59. Dobosi E. (2003): A regionális elemzések módszertani kérdései. Esettanulmány: Magyarország kistérségi fejlettségének elemzése. Budapest, Ecostat.
 60. Dusek T. (2004): A területi elemzések alapjai. Budapest, ELTE Regionális Földrajzi Tanszék – MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport.
 61. Dusek T. (2004): Krugman, P. Földrajz és kereskedelem. Könyvismertetés. – *Külgazdaság*, 48. évf., 9. sz., pp. 73-76.
 62. Dusek T. (2007): A társadalomföldrajz és a regionális tudomány különbségeiről. – *Tér és Társadalom*, 21. évf., 2. sz., pp. 137-140.
 63. EC (2002): Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community. – *Official Journal of the European Communities*. eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML (2008. 09. 01.)
 64. EC (2007): Gyarapodó régiók, növekvő Európa. Negyedik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról. Belgium, Európai Bizottság.
 65. EC (2008): Ötödik helyzetjelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról. Növekedésben a régiók, növekedésben Európa. Brüsszel, Európai Bizottság.
 66. Economist (2007): Money-go-round. Szerkesztőségi vélemény. Vol. 384, Issue 8539., p. 55.

67. Ecostat (2008): A Nemzeti Fejlesztési Terv forrásainak felhasználása és néhány mérhető hatása. Időszaki közlemények, 28. szám, Budapest, Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet.
68. Ecostat (2008): Az Európai Unió fejlesztési forrásai, azok felhasználása az elmúlt évtizedben. – Mikroszkóp, 11. évf., 1. sz.
<http://www.ecostat.hu/kiadvanyok/mikroszkop/118.html> (2008. 11. 20.)
69. Ederveen, S. et al. (2002): Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy. The Hague, CPB Netherlands' Bureau for Economic Policy Analysis.
70. Eigen, M. – Winkler, R. (1981): A játék. Természeti törvények irányítják a véletlent. Budapest, Gondolat Kiadó.
71. Ekins, P. – Medhurst, J. (2006): The European Structural Funds and Sustainable Development. A Methodology and Indicator Framework for Evaluation. – Evaluation, Vol. 12., No. 4., pp. 474-495.
72. Enyedi Gy. (1996): Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.
73. Enyedi Gy. (2004): Processes of regional development in Hungary. In: Enyedi Gy. – Tózsá I. (ed.): The region. Regional development, policy, administration and e-government. Budapest, Akadémiai Kiadó, pp. 21-34.
74. Erdős T. (2006): Növekedési potenciál és gazdaságpolitika. Budapest, Akadémiai Kiadó.
75. Ezcurra, R. – Pascual, P. – Rapún, M. (2007): Spatial Inequality in Productivity in the European Union: Sectoral and Regional Factors. – International Regional Science Review, Vol. 30., No. 4., pp. 384-407.
76. Fábián A. (2008): Regionális gazdaságtan. Előadás.
www.ktk.nyme.hu/fileadmin/dokumentumok/ktk/segedanyagok/NRGI/FA_Regionalis_gazdasagtan_I.pdf (2008. 11. 10.)
77. Falusi I. – Ollé J. (2008): Az empirikus kutatások gyakorlata. Adatfeldolgozás és statisztikai elemzés. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
78. Falusné Szikra K. (2001): Munkanélküliség és diplomás túltermelés. – Közgazdasági Szemle, 48. évf., 11. sz., pp. 950–964.
79. Faluvégi A. (2000): Az elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések listájának felülvizsgálata. – Területi Statisztika, 40. évf., 1. sz., pp. 3-16.
80. Faragó L. (1994): Adalékok a területfejlesztéssel kapcsolatos fogalmak vitájához. – Tér és Társadalom, 8. évf., 3-4. sz., pp. 23-39.
81. Farkas B. (1997): Az EU regionális politikája a gyakorlatban. – Tér és Társadalom, 11. évf., 2. sz., pp. 55-66.
82. Farkas F. – Karoliny M. – Poór J. (2008): Regionális különbségek az emberi erőforrás menedzselés gyakorlatában. – Tér és Társadalom, 22. évf., 2. sz., pp. 103-122.
83. Fenyővári Zs. – Lukovics M. (2008): A regionális versenyképesség és a területi különbségek kölcsönhatásai. – Tér és Társadalom, 22. évf., 2. sz., pp. 1-20.

84. Ferge Zs. (2005): Ellenálló egyenlőtlenségek. A mai egyenlőtlenségek természetrajzához. Akadémiai székfoglaló.
www.mta.hu/fileadmin/szekfoglalok/000198.pdf (2008. 01. 04.)
85. Forman B. (2001): Az Európai Unió Strukturális és Előcsatlakozási Alapjai. Budapest, Európai Bizottság Magyarországi Delegációja.
86. Forman B. (2005): A magyarországi uniós támogatási rendszer és pályáztatási gyakorlat hiányosságai. – Falu Város Régión, 11. évf., 1-2. sz., pp. 23-29.
87. Füstös L. – Kovács E. – Meszéna Gy. – Simonné Mosolygó N. (2004): Alakfelismerés (Sokváltozós statisztikai módszerek). Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó.
88. Füstös L. – Meszéna Gy. – Simonné Mosolygó N. (1986): A sokváltozós adatelemzés statisztikai módszerei. Budapest, Akadémiai Kiadó.
89. Gaffey, V. – Nicolas, P. (2005): Building Evaluation Capacity. Előadás. Budapest, április 5.
90. Gázsó F. – Laki L. – Pitti Z. (2008): Társadalmi zárványok. Budapest, MTA Politika Tudományok Intézete.
91. Glen, C. M. (2000): Regional Convergence and Regional Policy in the European Union. Valdosta, Valdosta State University.
92. Glossary (2003): Evaluating Socio Economic Development. The Guide. hn., Tavistock Institute.
93. Guide (2003): The evaluation of socio-economic development. The Guide. hn., Tavistock Institute.
94. Györffy I. (2008): Elérhetőség és regionális fejlődés. Előadás az MRTT Vándorgyűlésén, Gödöllő, december 12.
www.mrtt.hu/vandorgyulesek/2008/program.pdf (2008. 12. 23.)
95. Hajdu O. (2003): Többváltozós statisztikai számítások. Budapest, KSH.
96. Halász A. – Gáspár P. – Somogyi Á. (2005): Az uniós támogatások és a gazdaság abszorpciós kapacitása. Munkafüzet 10. Budapest, ICEG EC.
97. Hall, R – Smith, A. – Tsoukalis, L. (ed.) (2001): Competitiveness and Cohesion in EU Policies. Oxford, Oxford University Press.
98. Halmai P. (2008): Európai felzárkózás és strukturális reformok. In: Felzárkózásunk a kibővült Európában. Válogatás a Magyar Közgazdasági Társaság 45. és a Romániai Magyar Közgazdász Társaság 16. Közgazdász-vándorgyűlésének előadásaiból. Budapest, TAS-11, pp. 127-141.
99. Halmai P. (2009): Felzárkózás és konvergencia az Európai Unióban. – Statisztikai Szemle, 87. évf., 1. sz., pp. 41-62.
100. Han, J. – Kamber, M. (2004): Adatbányászat. Konceptiók és technikák. Budapest, Panem Könyvkiadó.
101. HBF (2006): Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv forráselosztási mechanizmusai. Települések és kistérségek a fejlesztési versenyben. Kutatási összefoglaló. Kecskemét, HBF Hungaricum Kft.

102. Herman S. – Pintér J. – Rappai G. – Rédey K. (1999): Statisztika II. Pécs, JPTE KTK Statisztika és Demográfia Tanszék.
103. Herz, B. – Vogel, L. (2003): Regional Convergence in Central and Eastern Europe: Evidence from a Decade of Transition. Diskussionspapier 13-03. hn., Universität Bayreuth, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID988275_code663947.pdf?abstractid=988275&mirid=1 (2008. 03. 18.)
104. Héjj T. – Matuz J. – Héjj R. (2008): Tanuljunk könnyen, gyorsan „klaszterül”! – Harvard Business Review, 10. évf., 5. sz., pp. 48-58.
105. Horváth Gy. (1996): A magyar regionális politika és az európai kihívások. – Vezetéstudomány, 27. évf., 1. sz., pp. 17-29.
106. Horváth Gy. (2001a): Európai regionális politika. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
107. Horváth Gy. (2001b): Magyar régiók és települések versenyképessége az európai gazdasági térben. – Tér és Társadalom, 15. évf., 2. sz., pp. 203-231.
108. Horváth Gy. (2001c): Regionális támogatások az Európai Unióban. Budapest, Osiris Kiadó.
109. Horváth Gy. (2002): A regionális folyamatok kutatása és a területi statisztika. – Területi Statisztika, 5. évf., 4. sz., pp. 307-320.
110. Horváth Gy. (2004): Regionális egyenlőtlenségek Európában. – Magyar Tudomány, 165. évf., 9. sz., pp. 962-977.
111. Horváth Gy. (2005): Az uniós tag Magyarország új kohéziós politikájának alapkérdései. In: Sorsfordító esztendő. A 42. Közgazdász-Vándorgyűlés előadásai. Budapest, TAS -11 Kft., pp. 408-416.
112. Horváth Gy. (2006a): Differenciált kelet-közép-európai tér. Regionális teljesítőképesség és a területfejlesztés törvényi szabályozása. – Falu Város Régió, 12. évf., 1. sz., pp. 11-16.
113. Horváth Gy. (2007a): A régiók Európában. – Gazdálkodás, 51. évf., 3. sz., pp. 3-14.
114. Horváth Gy. (2007b): Régióközpontok Európában. – Magyar Tudomány, 168. évf., 6. sz., pp. 704-720.
115. Horváth Gy. (szerk.) (2001d): OECD Területi vizsgálatok. Magyarország. Pécs, MTA RKK.
116. Horváth Gy. (szerk.) (2006b): Régiók és települések versenyképessége. Pécs, MTA RKK.
117. Hrubí L. (2001): A területi gazdaságfejlesztés kihívásai. In: Petrétei J. (szerk.): Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. Pécs, PTE ÁJK – MTA RKK DTI, pp. 207-224
118. Hurst, C. – Thisse, J. F. – Vanhoudt, P. (2000): What Diagnosis for Europe’s Align Regions?” EIB Papers, Vol. 5., No. 1., pp. 9-29. www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/eibpapers_2000_v05_n01/eibpapers_2000_v05_n01_a01_en.pdf (2008. 11. 20.)
119. Iglói G. (2006): Az első Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program működésének értékelése. Doktori értekezés. Gödöllő, Szent István Egyetem.

120. Illés I. (2008): Regionális gazdaságtan – Területfejlesztés. Budapest, Typotex.
121. Jelenka Gy. – Sarudi Cs. – Molnár I. (2002): A felzárkóztatási program 2000. évi pályázatainak tapasztalatai Somogy megyében I. – *Gazdálkodás*, 46. évf., 1. sz., pp. 60-64.
122. Jelentés (2007): A jövőbeni bővítések következményei a kohéziós politika hatékonyságára. (2006/2107(INI)) hn., Regionális Fejlesztési Bizottság.
123. Józán P. (2008): A módosított humán fejlettségi mutató (MHFM) és alkalmazhatósága az életminőség mérésében. – *Statisztikai Szemle*, 86. évf., 10-11. sz., pp. 949-969.
124. Kabai I. – Pálvölgyi M. (1980): A klaszterelemzés módszerei és alkalmazása. Kézirat. Módszertani füzetek. Budapest, MTA Szociológiai Kutatóintézet.
125. Kaposi Z. (2007): Európai uniós alapismeretek. Pécs, PTE KTK.
126. Karlsson, C. (2008): Introduction. In: Karlsson, C. (ed.): *Handbook of Research on Innovation and Clusters. Cases and Policies*. Cheltenham – Northampton, Edward Elgar Publishing, pp. 1-16.
127. Kehl D. – Sipos B. (2007): Évszázados trendek és hosszú ciklusok az Amerikai Egyesült Államokban, Kínában. – *Hitelintézeti Szemle*, 6. évf., 3. sz., pp. 248-282.
128. Kengyel Á. (2003): The EU's regional policy. In: Palánkai T. (szerk.): *Economics of European Integration*. Budapest, Akadémiai Kiadó, pp. 355-375.
129. Kengyel Á. (2008a): Az európai integrációs folyamat és a közös költségvetés dilemmái. – *Európai Tükör*, 13. évf., 7-8. sz., pp. 33-58.
130. Kengyel Á. (2008b): Kohézió és finanszírozás. Az Európai Unió regionális politikája és költségvetése. Budapest, Akadémiai Kiadó.
131. Key Messages (2003): Fifth European Conference on Evaluation of the Structural Funds. Challenges for Evaluation in an Enlarged Europe, Budapest, 26-27. June.
132. Keynes, J. M. (1965): A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. (az 1961-ben megjelent eredeti mű fordítása)
133. Kneisz I. (2008): Adalékok a regionális struktúravizsgálatokhoz. Előadás az MRTT Vándorgyűlésén, Gödöllő, december 12. www.mrtt.hu/vandorgyulesek/2008/program.pdf (2008. 12. 21.)
134. Kocziszky Gy. (2006): Versenyképességi elemek a hazai regionális stratégiákban. In: Horváth Gy. (szerk.): *Régiók és települések versenyképessége*. Pécs, MTA RKK, pp. 443-464.
135. Kondor P. – Madarász K. (2000): Az elveszett tér nyomában. Egy új könyv kapcsán az új gazdaságföldrajzról. – *Közgazdasági Szemle*, 47. évf., 6. sz., pp. 475-484.
136. Kovács P. – Petres T. – Tóth L. (2006): Válogatott fejezetek statisztikából. *Többváltozós statisztikai módszerek*. Szeged, JATEPress.
137. Kovács T. (2001): Regionális fejlettségi különbségek az Európai Unió tagállamaiban és a tagjelölt országokban. – *Területi Statisztika*, 41. évf., 4. sz., pp. 337-343.
138. Kozma F. (1999): Latens fejlettség – a felzárkózás „startvonala”. – *Statisztikai Szemle*, 77. évf., 4. sz., pp. 242-259.

139. KPMG (2006): A Gazdasági Versenyképesség Operatív Program közbenső értékelése.
www.google.hu/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=2&url=http%3A%2F%2Fwww.nfu.hu%2Fdownload%2F2123%2FK%25C3%25B6zbens%25C5%2591%2520%25C3%25A9rt%25C3%25A9kel%25C3%25A9s-2006.%2520%25C3%25A1prilis.pdf&ei=nrOBSb6eBoLA0gX_nqVT&usg=AFQjCNFescvNs2s5UpZWgMz30DKzh0BBRA&sig2=sjdAjQlm_teMRRQH5Lj_5Q
(2008. 10. 11.)
140. Krugman, P. – Obstfeld, M. (2003): Nemzetközi gazdaságtan. Elmélet és gazdaságpolitika. Budapest, Panem Könyvkiadó.
141. Krugman, P. (1999): Development, Geography, and Economic Theory. Cambridge – London, The MIT Press.
142. Krugman, P. (2000): A földrajz szerepe a fejlődésben. – Tér és Társadalom, 14. évf, 4. sz., pp. 1-21.
143. Krugman, P. (2003): Földrajz és kereskedelem. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
144. KSH (2008a): A gazdasági fejlődés regionális különbségei Magyarországon 2007-ben. Debrecen, Központi Statisztikai Hivatal.
145. KSH (2008b): Tájékoztató a kiemelten támogatott kistérségekről. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
146. Kubo, Y. (1995): Scale economies, regional externalities, and the possibility of uneven regional development. – Journal of Regional Science, Vol. 35., No. 1., pp. 29-42.
147. Kullmann Á. (2007): A Nemzeti Fejlesztési Tervről publikált elemzések, értékelések. – Köz-Gazdaság, 2. évf., 1. sz., pp. 149-156. www.koz-gazdasag.hu/images/stories/2per1/29-kullmann.pdf (2008. 04. 12.)
148. Lados M. (2001): A területi tervezés kihívásai a kilencvenes években Magyarországon: a területfejlesztési stratégiák kialakításától a programozásig és az értékelésig. – Tér és Társadalom, 15. évf., 2. sz., pp. 25-69.
149. László M. – Pap N. (2007): A terület- és településfejlesztés társadalompolitikai aspektusai. – Területfejlesztés és Innováció, 1. évf., 1. sz., pp. 2-8.
150. Lehmann K. (2008): Az I. NFT hatásértékelése. Európai tapasztalatok. Előadás a Magyar Közgazdasági Társaság 46. Vándorgyűlésén. Eger, június 27.
151. Lengyel I. – Rechnitzer J. (2004): Regionális gazdaságtan. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
152. Lengyel I. (2000): A regionális versenyképességről. – Közgazdasági Szemle, 47. évf., 12. sz., pp. 962-987.
153. Lengyel I. (2003): Verseny és területi fejlődés: térségek versenyképessége Magyarországon. Szeged, JATEPress.
154. Lengyel I. (2006): A területi verseny és versenyképesség elemei. In: Horváth Gy. (szerk.): Régiók és települések versenyképessége. Pécs, MTA RKK, pp. 35-68.
155. Losoncz M. (1999): A közösségi támogatáspolitikai és Magyarország. A külső forrásbevonással szembeni követelmények. – Közgazdasági Szemle, 46. évf., 11. sz., pp. 1030-1038.

156. Lócsei H. – Szalkai G. (2008): Helyzeti és fejlettségi centrum-periféria relációk a hazai kistérségekben. – *Területi Statisztika*, 11. évf., 3. sz., pp. 305-314.
157. Lukovics M. – Kovács P. (2008): Eljárás a területi versenyképesség mérésére. – *Területi Statisztika*, 11. évf., 3. sz., pp. 245-263.
158. Lukovics M. (2004): Regionális gazdaságfejlesztés: eltérő fejlettségű megyék versenyképességének összehasonlító elemzése. – *Tér és Társadalom*, 18. évf., 4. sz., pp. 149-168.
159. Lukovics M. (2006): A magyar megyék és a főváros versenyképességének empirikus vizsgálata. – *Területi Statisztika*, 9. évf., 2. sz., pp. 148-166.
160. Lukovics M. (2007): A lokális térségek versenyképességének elemzése. Doktori értekezés. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Közgazdaság-tudományi Doktori Iskola.
161. Lukovics M. (2008): A térbeli különbségek alakulásának komplex vizsgálati módszere kistérségek példáján. In: Lengyel I. – Lukovics M. (szerk.): *Kérdőjelek a régiók gazdasági fejlődésében*. Szeged, JATEPress, pp. 248-263.
162. Mackay, R. R. (2003): Twenty-five Years of Regional Development. – *Regional Studies*, Vol. 37., No. 3., pp. 303-317.
163. Madarász A. (2005): Gunnar Myrdal. In: Bekker Zs. (szerk.): *Közgazdasági Nobel-díjasok 1969-2004*. Budapest, KJK Kerszöv, pp. 169-188.
164. Marshall, A. (1920): *Principles of Economics*. London, Macmillan.
165. Martin, P. (1999): Are European Regional Policies Delivering? – *EIB Papers*, Vol. 4., No. 2., pp. 10-23. www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/y00n2v5/y00n2a04.pdf (2007. 10. 10.)
166. Martin, R. L. et al (2003) *A Study on the Factors of Regional Competitiveness. A final report for the European Commission DG Regional Policy*. Cambridge, University of Cambridge.
167. Matolcsy J. – Vincze M. (2006): *A Gazdasági Versenyképesség Operatív Program közbenső értékelése*. Előadás az NFÜ értékelési konferenciáján, Budapest, november 8.
168. Mátyás A. (1996): *A hagyományos közgazdaságtan bírálata és kutatási körének kiszélesítése az új intézményi iskola képviselői részéről*. Akadémiai székfoglaló. Budapest, Akadémiai Kiadó.
169. Maurel, M-C. (2006): Területi egyenlőtlenségek Európában. A bővítés mint a kohézió próbája. – *Tér és Társadalom*, 20. évf., 4. sz., pp. 169-182.
170. McCann, P. – Sheppard, S. (2003): The Rise, Fall and Rise Again of Industrial Location Theory. – *Regional Studies*, Vol. 37., No. 6-7., pp. 649-663.
171. MEANS (2000a): *Az értékelés megszervezése és lebonyolítása. Az EU Strukturális Alapjai által finanszírozott programok értékelésének módszertana*. MEANS füzetek 1999. Budapest, Váti Kht.
172. MEANS (2000b): *A monitoring és értékelés indikátorainak kiválasztása és használata. Az EU Strukturális Alapjai által finanszírozott programok értékelésének módszertana*. MEANS füzetek 1999. Budapest, Váti Kht.

173. MEANS (2000c): Főbb értékelési technikák és eszközök. Az EU Strukturális Alapjai által finanszírozott programok értékelésének módszertana. MEANS füzetek 1999. Budapest, Váti Kht.
174. MEANS (2000d): Az értékelés módszertani megoldásai a partnerség keretében. Az EU Strukturális Alapjai által finanszírozott programok értékelésének módszertana. MEANS füzetek 1999. Budapest, Váti Kht.
175. MEANS (2000e): A közösségi politikai prioritásokra gyakorolt hatások értékelése. Az EU Strukturális Alapjai által finanszírozott programok értékelésének módszertana. MEANS füzetek 1999. Budapest, Váti Kht.
176. MEANS (2000f): A programok értékelésével kapcsolatos fogalmak és szakkifejezések. Az EU Strukturális Alapjai által finanszírozott programok értékelésének módszertana. MEANS füzetek 1999. Budapest, Váti Kht.
177. MEH (2006): Európai Uniós támogatások közbenső értékelése. Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjainak, támogatásainak területi szempontú közbenső értékelése, korreláció vizsgálata. Budapest, MEH-RFF TNMH – OTH – Pályázati Információs Központ.
178. Miernyk, W. H. (1979): A note on recent regional growth theories. – Journal of Regional Science, Vol. 19., No. 3., pp. 303-308.
179. MNB (2006): Elemzés a konvergencia-folyamatokról. Budapest, Magyar Nemzeti Bank.
180. Molle, W. (2006a): Evaluating the EU cohesion policy. Paper for the RSA conference, Leuven, 8-9 June.
181. Molle, W. (2006b): The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy. Fifth Edition. Aldershot, Ashgate.
182. Molle, W. (2007): European Cohesion Policy. Routledge, London-New York.
183. Molnár B. (2005): A strukturális alapok és a területfejlesztés intézményrendszere Magyarországon. - EU Working Papers, 8. évf, 4. sz.
http://epa.oszk.hu/00000/00026/00029/pdf/2005_4_molnar.pdf (2008. 11. 10.)
184. Nagy H. (2006): Gazdaságfejlesztési stratégiák hatásainak vizsgálata és alkalmazásuk lehetőségei a regionális fejlesztésekben. Doktori értekezés. Gödöllő, Szent István Egyetem.
185. Nagy S. Gy. (2005): A magyar támogatási intézményrendszer hatékonysága és 2004. évi működésének kritikus értékelése. – Társadalom és Gazdaság, 27. évf., 1-2. sz., pp. 175-191.
186. Nagy S. Gy. (2006): Az európai uniós támogatások hatékonyságának értelmezése és mérésének módszerei. – Európai Tükör, 11. évf., 2. sz., pp. 100-111.
187. Nagy S. Gy. (2008): Az európai uniós támogatások hatékonyságának mérése. Hatékonyság és hatásosság az európai uniós támogatások felhasználásánál 2004 és 2006 között Magyarországon az első Nemzeti Fejlesztési Terv keretében. Doktori értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola.
188. Neményi J. (2005): Jan Tinbergen. In: Bekker Zs. (szerk.): Közgazdasági Nobel-díjasok 1969-2004. Budapest, KJK Kerszöv, pp. 43-59.

189. Nemes Nagy J. – Kullmann Á. – Fekete A. – Szabó P. (2000): A területi fejlődés „állami” és „piaci” útjai az 1990-es években. – *Területi Statisztika*, 40. évf., 3. sz., pp. 203-220.
190. Nemes Nagy J. – Tagai G. (2008): Területi egyenlőtlenségek („durva” és „finom” struktúrák). Előadás az MRTT Vándorgyűlésén, Gödöllő, december 11. www.mrtt.hu/vandorgyulesek/2008/program.pdf (2008. 12. 20.)
191. Nemes Nagy J. (1995): A regionális tudományról. In: Nemes Nagy J. (szerk.): *Földrajz, regionális tudomány (Tudományelméleti tanulmányok)*. Budapest, ELTE Regionális Földrajzi Tanszék, pp. 63-74.
192. Nemes Nagy J. (1998): *A tér a társadalomkutatásban*. Budapest, Hilscher Resző Szociálpolitikai Egyesület.
193. Nemes Nagy J. (szerk.) (2005): *Regionális elemzési módszerek*. Budapest, ELTE Regionális Földrajzi Tanszék – MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport.
194. NFH (2004): *Az NFT stratégiája és prioritásai*. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal. www.nfu.hu/download/700/ii._strategia.pdf (2008. 12. 11.)
195. NFH (2005): *Kilátó. Magyarország fejlődését meghatározó nemzetközi folyamatokról – Az OFK-t megalapozó nemzetközi kitekintés – A Magyar Tudományos Akadémia véleménye és a tárcavélemények alapján átdolgozott változat*. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal.
196. NFH (2006): *Strukturális Alapok közbenső értékelése*. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal.
197. NFÜ (2007): *Európai Uniós támogatások kistérségi elemzése. Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjainak területi szempontú közbenső értékelése*. Budapest, NFÜ Kommunikációs Főosztály.
198. NFÜ (2008): *Vezetői tájékoztató. A 174 magyarországi kistérségnek az NFT pályázatainak elért eredményeiről*. Budapest, NFÜ Informatikai és Tájékoztatási Főosztály.
199. Nikodémus A. – Zulaufné Lőcsei G. (2001): A Széchenyi-terv és a területfejlesztés kapcsolata. – *Területi Statisztika*, 41. évf., 4. sz., pp. 319-329.
200. Norušis, M. J. (2005): *SPSS 14.0 Statistical Procedures Companion*. Upper Saddle River, Prentice Hall.
201. Norušis, M. J. (2009): *SPSS 17.0 Statistical Procedures Companion*. hn., Prentice Hall.
202. Noszkay E. (2006): Új utak, új módszertani megoldások a felsőoktatásban – O&TUMEN, a kompetencialapú képzés tudásmenedzselési módszere. – *Vezetéstudomány*, 37. évf., 10. sz., pp. 50-62.
203. Noszkay E. (2008): *Tanuljunk egy életen át ... de biztos, hogy erre van szükség?! Kinek szól, és mit üzen a „lifelong learning” intelme a profitorientált cégek és szervezeti résztvevők közül? – Tudástőke konferenciák. 3. sz. hírlevél, 1. cikk.* www.tudastoke.hu/tudositas/ea_anyagok/tt_2007/3_rendezveny/Tudastoke3_Noszkay_Erzsebet_2008_1.pdf (2009. 01. 02.)
204. Nyers J. (2000): *A magyarországi régiók erőforrásai és azok térképi ábrázolása*. – *Területi Statisztika*, 40. évf., 5. sz., pp. 413-430.

205. OECD (1999): Az értékelési eljárások (evalváció) alkalmazásának fejlesztése. Az evalváció legeredményesebb alkalmazásának programja és háttéranyaga. Budapest, Organisation for Economic Co-operation and Development.
206. Oroszi S. (1992): A makroökonómia alapjai. Pécs, JPTE KTK.
207. Pálné Kovács I. (2004): Versenyképesség és igazgatás. Pécs, MTA RKK.
208. Pálné Kovács I. (2007): Magyar területi reform és az uniós fejlesztéspolitika. – Magyar Tudomány, 168. évf, 10. sz. pp. 1306-1315.
209. Pálné Kovács I. (szerk.) (2002): A területi folyamatokról és a területi politika eredményeiről szóló országgyűlési beszámoló szakmai, tartalmi követelményei. Pécs, MTA RKK DTI.
210. Palócz É. (témavezető) (2005): A nemzetközi fejlesztéspolitikai stratégiakészítés gyakorlata. Budapest, KOPINT-DATORG.
211. Pap N. (2007): Kistérségfejlesztés. A kistérségfejlesztés elmélete és gyakorlata Magyarországon a rendszerváltás után. Pécs, Alexandra Kiadó.
212. Pauker Cs. (2003): Az „ír csoda” és ami mögötte van. In: Barancsik J. – Oroszi S. – Varga A. (szerk.): Tanulmánykötet Zinhaber Ferenc professzor emlékére. Pécs, PTE KTK, pp. 233-244.
213. Pelkmans, J. – Casey, J-P. (2004): Can Europe Deliver Growth? The Sapir Report and Beyond. CEPS Policy Brief No. 45., BEEP briefing No. 6., Brugge, College of Europe.
214. Petrakos, G. – Psycharis, Y. – Kallioris, D. (2005a): Regional Inequalities in the EU Accession Countries. In: Bradley, J. et al (ed.): Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union, New York, Springer, pp. 45-64.
215. Petrakos, G. – Rodríguez-Pose, A. – Anagnostou, A. (2005b): Regional Inequalities in the European Union. In: Bradley, J. et al (ed.): Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union, New York, Springer, pp. 29-43.
216. Petrakos, G. (2001): Patterns of Regional Inequality in Transition Economies. – European Planning Studies, Vol. 9., No. 3., pp. 359-383.
217. Pike, A. – Rodríguez-Pose, A. – Tomaney, J. (2006): Local and Regional Development. London-New York, Routledge.
218. Pintér L. (2001): A magyarországi régiók mezőgazdasága. – Területi Statisztika, 41. évf., 5. sz., pp. 440-456.
219. Pitti Z. (2008): Gazdasági folyamatok nagyban és kicsiben. In: Gázsó F. et al. (2008): Társadalmi zárványok. Budapest, MTA Politika Tudományok Intézete, pp. 33-80.
220. Polverari, L. – Bachtler, J. (2004): Assessing the Evidence: The Evaluation of Regional Policy in Europe. Paper No. 04/5 to the European Regional Policy Research Consortium. Glasgow, European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
221. Puga, D. (2002): European regional policies in light of recent location theories. – Journal of Economic Geography, Vol. 78., No. 2., pp. 373-406.
diegopuga.org/papers/euregp.pdf (2007. 10. 16.)

222. Rácz M. (2007): Uniós kihívások és válaszok a 2000-es években. Az egységes belső piac és a közös pénz. Budapest, Akadémiai Kiadó.
223. Rechnitzer J. – Lados M. (2004): A területi stratégiáktól a monitoringig. Módszertan, gyakorlati praktikumok. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
224. Rechnitzer J. – Smahó M. (2006): Az Európai Unió regionális politikája és Magyarország érvényesülése. In: Magyar kutatók az Európai Unióról. Egyetemi tanulmányok. Budapest, Európai Közösségek, pp. 109-180.
225. Rechnitzer J. (1998): Területi stratégiák. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
226. Rechnitzer J. (2005): Tükör által nem elhomályosítva (A posztmodern, a paradigmák, a main stream és a csábítás ördög a regionális tudományban). – Tér és Társadalom, 19. évf., 3-4. sz., pp. 1-12.
227. Rees, J. (1999): Regional science: From crisis to opportunity. – Papers in Regional Science, Vol. 78., pp. 101-110.
228. Ricardo, D. (1991): A politikai gazdaságtan és az adózás alapelvei. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. (az 1817-ben megjelent eredeti mű fordítása)
229. Rodríguez-Pose, A. – Fratesi, U. (2002): Unbalanced development strategies and the lack of regional convergence in the EU. – Paper presented to the 2002 ERSA Congress, Dortmund.
230. Rostow, W. W. (1960): The Process of Economic Growth. Second Edition. Oxford, Clarendon Press.
231. Sajtos L. – Mitev A. (2007): SPSS kutatási és adatelemzési kézikönyv. Budapest, Alinea Kiadó.
232. Sándor I. – Végh L. (1999): A gazdasági fejlődés regionális különbségei 1998-ban. – Területi Statisztika, 39. évf., 4. sz., pp. 299-319.
233. Sapir, A. et al (2003): An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf (2008. 11. 11.)
234. Sarudi Cs. (2003): Térség- és vidékfejlesztés. A magyar térgazdaság és az európai integráció. Kaposvár, AGROINFORM Kiadó.
235. Sarudi Cs. (2004): Területi tervezés Magyarországon. In: Sarudi Cs. (szerk.): Területi tervezés és pályázatírás. Kaposvár, Agroinform Kiadó, pp. 59-95.
236. Sarudi Cs. (szerk.) (2004): Régió- és településmarketing. Kaposvár, AGROINFORM Kiadó.
237. Smith, A. (1992): Nemzetek gazdagsága. E gazdagság természetének és okainak vizsgálata. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. (az 1776-ben megjelent eredeti mű fordítása)
238. Sourcebook (2003): Evaluating Socio Economic Development. Methods & Techniques. The Guide. hn., Tavistock Institute.
239. Stierle, M. H. (2004): Conditions for a contribution by the Structural Funds to real convergence of the Recently Acceded Member States. Paper for European Regional Science Association Conference. www.ersa.org/ersaconfs/ersa05/papers/596.pdf (2008. 04. 10.)

240. Stiglitz, J. E. (2000): A kormányzati szektor gazdaságtana. Budapest, KJK-Kerszöv.
241. Südekum, J. (2005): Normative and Positive Problems of Regional Policies. In: Bradley, J. et al. (ed.): Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union, Springer, New York, pp. 313-328.
242. Szabó É. B. (2006): EU programs and funds and their impact on the development of Hungarian economy. <http://www.eu-consent.net/library/phd/szabo.pdf> (2008. 09. 11.)
243. Szabó G. – Kalmár S. – Keszi-Szeremlei A. (2008): A munkaerő fejlesztésére irányuló pályázatok, támogatások hasznosulása a mikroszervezetekben. – Humánpolitikai Szemle, 19. évf., 1. sz., pp. 3-16.
244. Szabó L. (2006): Fejlesztéspolitika és az európai uniós felzárkózás. – Fejlesztés és Finanszírozás, 4. évf., 1. sz., pp. 23-31.
245. Szabó P. (2008): A gazdasági fejlettség egyenlőtlensége az Európai Unió különböző területi szintjei. – Területi Statisztika, 48. évf., 6. sz., pp. 687-699.
246. Székelyi M. – Barna I. (2003): Túlélőkészlet az SPSS-hez. Többváltozós elemzési technikákról társadalomkutatók számára. Budapest, Typotex Kiadó.
247. Szentes T. et al. (2005): Fejlődés, versenyképesség, globalizáció I. Budapest, Akadémiai Kiadó.
248. Szentes T. et al. (2006): Fejlődés, versenyképesség, globalizáció II. Budapest, Akadémiai Kiadó.
249. Szentirmay A. – Kalupka L. (2004): A regionális politika új környezete a 25 tagú Európai Unióban. – Gazdálkodás, 48. évf., 1. sz., pp. 34-40.
250. Szerb L. – Acs, J. Z. – Varga A. – Ulbert J. – Bodor É. (2004): Az új vállalkozások hatásai nemzetközi összehasonlításban. A Global Entrepreneurship Monitor kutatás, 2001-2003. – Közgazdasági Szemle, 51. évf., 7-8. sz., pp. 679-698.
251. Tétényi T. (2005): A strukturális beavatkozások társfinanszírozása az új tagállamokban. Szűk keresztmetszet vagy adagolás? Előítéletek és tények. In: Sorsfordító esztendő. A 42. Közgazdász-Vándorgyűlés előadásai. Budapest, TAS - 11 Kft., pp. 381-407.
252. Thisse, J-F. (1987): Location theory, regional science, and economics. – Journal of Regional Science, Vol. 27., No. 4., pp. 519-528.
253. Thünen, J. H. v. (1910): Der isolierte Staat. Jena, Verlag von Gustav Fischer. (az 1826-ban megjelent eredeti mű újabb kiadása)
254. Toroczkai A. – Hahn Cs. (2006): Európai uniós támogatási adatok területi értékelése. – Területi Statisztika, 46. évf., 5. sz., pp. 459-475.
255. Török Á. (2005): Bertil Ohlin. In: Bekker Zs. (szerk.): Közgazdasági Nobel-díjasok 1969-2004. Budapest, KJK Kerszöv, pp. 251-263.
256. Trombitás Z. (2005): A kohéziós politika jövője Magyarország szemszögéből. – Társadalom és Gazdaság, 27. évf., 1-2. sz., pp. 159-174.
257. Trón Zs. (2008): Elméletek és empiria a konvergencia és a tőke-transzferek kapcsolatáról. In: Palánkai T. et al. (szerk.): Három éve az ötven éves EU-ban. Konferenciakötet. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskolája, pp. 28-43

258. Túry G. (2006): A területi egyenlőtlenségek alakulása Magyarországon az új térstruktúrában. – Fejlesztés és Finanszírozás, 4. évf., 1. sz., pp. 64-73.
259. Vadasi A. (2008): A bizalom hatása a területi egyenlőtlenségekre. Előadás az MRTT Vándorgyűlésén, Gödöllő, december 12.
www.mrtt.hu/vandorgyulesek/2008/program.pdf (2008. 12. 21.)
260. Vaitilingam, R. (ed.) (2002): Who's Afraid of the Big Enlargement? Economic and Social Implications of the European Union's Prospective Eastern Expansion. CERP Policy Paper No. 7.
261. Vajkai A. (2007): Az információs társadalmi területi és módszertani vizsgálata Baranya megye példáján. Doktori értekezés. Pécs, PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola.
262. Váradi B. (2006): Miért folyik a csata. Avagy a 8000 milliárd átka. – Élet és Irodalom. 50. évf., 44. sz. www.es.hu/?view=doc;14897 (2008. 08. 10.)
263. Váradi B. (2007): A 8000 milliárd átka II. – Élet és Irodalom. 51. évf., 2. sz. www.es.hu/?view=doc;15495 (2008. 08. 10.)
264. Varga A. (2003): Johann von Thünen és az „új gazdaságföldrajz” térgazdaságtana. In: Barancsik J. – Oroszi S. – Varga A. (szerk.): Tanulmánykötet Zinhaber Ferenc professzor emlékére. Pécs, PTE KTK, pp. 85-98.
265. Varga A. (2006): Development Policy Effects on the Hungarian Economy: Recent Modelling Approaches (EcoRET, GMR). Előadás az NFÜ értékelési konferenciáján, Budapest, november 8.
266. Voszka É. (2006): Uniós támogatások – a redisztribúció új szakasza? – Külgazdaság, 50. évf., 6. sz., pp. 8-30.
267. Waldorf, B. S. (2004): Path-breaking books in regional science. – Papers in Regional Science, Vol. 83., pp. 59-89.
268. Weiss, C. H. (2005): Értékelés. Budapest, Országos Közoktatási Intézet.
269. Williams, K. (1999): Mixing quantitative and qualitative evaluation tools: A pragmatic approach. Evidence Based Policies and Indicator Systems. Evidence Based Policies and Indicator Systems, hn., 11-14. July.
270. Wilson, M. (1989): Regional Economic Development: Essays in Honour of Francois Perroux (ed.: Higgins, B. – Savoie, D. J.). Book Review. – Journal of Regional Science, Vol. 29., No. 4., pp. 670-671.
271. Working Document No. 1 (2006): The New Programming Period 2007-2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex ante Evaluation. European Commission, Directorate General Regional Policy.
272. Working Document No. 2 (2006): The New Programming Period 2007-2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators. European Commission, Directorate General Regional Policy.
273. Working Document No. 5 (2006): The New Programming Period 2007-2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the Programming Period. European Commission, Directorate General Regional Policy.

274. Working Paper 4 (2000): The New Programming Period 2000-2006: Methodological Working Document. Implementation of the Performance Reserve. European Commission, Directorate General XVI.
275. Zsúgyel J. (2006): Az európai unió regionális politikája és hatása a területi kiegyenlítődésre. Doktori értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem.

Önéletrajz

LÓRÁND BALÁZS

Ambíciók

Egyetemi doktori tanulmányaim befejezése után hosszú távon szeretnék oktatással és regionális fejlesztéssel foglalkozni. Célom, hogy a kutatói és tanári hivatás gyakorlásával, tudásommal én is hozzájáruljak ezen tudományterület fejlődéséhez.

Tanulmányok

2003-	Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar (PTE KTK) Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola <ul style="list-style-type: none">• Deák Ferenc Ösztöndíj
2003	Brüsszeli tanulmányút: szakmai előadások hallgatása az Európai Unió intézményeiben
2002	Niels Brock Copenhagen Business College , Marketing Economist Diploma Program, Erasmus ösztöndíj
1998-2003	PTE KTK , gazdálkodási szak, Menedzsment és üzleti tanácsadás specializáció, végzettség: <u>okleveles közgazdász</u> jeles minősítéssel <ul style="list-style-type: none">• Köztársasági Ösztöndíjas három tanéven keresztül• Polgármesteri Ösztöndíjas két tanéven keresztül• Kari Tudományos Diákköri Konferencia, első helyezés• Országos Tudományos Diákköri Konferencia, harmadik helyezés
1994-1998	Leőwey Klára Gimnázium , Pécs: kitűnő érettségi

Nyelvtudás:

- Magyar: anyanyelv
- Angol: tárgyalóképes (felsőfokú „C” típusú állami általános és üzleti szaknyelvvizsga)
- Orosz: társalgási szint (középfokú „C” típusú állami általános és üzleti szaknyelvvizsga)
- Német: passzív (alapfok)

Számítógépes ismeretek:

- Windows XP
- Office 2003 (Word, Excel, Access, Outlook, PowerPoint)
- Internet Explorer

Gépjármű-vezetői jogosítvány:

- B-kategóriás

Munkatapasztalat

2006-	PTE KTK Gazdálkodástudományi Intézet, tanársegéd , oktatott tárgyak: <ul style="list-style-type: none">• Bevezetés a tanácsadásba• Fejlesztéspolitika eredményességének, hatásosságának vizsgálata az Európai Unióban és Magyarországon (Janus Pannonius Közgazdasági Szakkollégium)• Interakciós készségfejlesztés• Menedzsment tanácsadás• Üzletviteli modellek• Vállalkozások szervezése
-------	---

	Bizottsági tagságok:
	<ul style="list-style-type: none">• Kari Diákjuttatási és Kollégiumi Bizottság, <u>oktatói tag</u>• Kari Pályázati és Ösztöndíj Bizottság, <u>oktatói tag</u>
2005-2006	PTE KTK Regionális Oktató, Fejlesztő és Tanácsadó Központ, projektvezető és kutató <ul style="list-style-type: none">• helyzetelemzés és fejlesztési koncepció kidolgozása a Siklói kistérség számára
2005	PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola konferenciája, szervező
2004	MTA VIII. Ipar- és Vállalatgazdasági Konferencia, szervező
2003-2006	PTE KTK Vezetési Tanácsadás Tanszék, nappali tagozatos PhD hallgató <ul style="list-style-type: none">• félévente több előadás tartása különböző témákban nappali és levelező képzéseken
2002-2004	Magyar Közgazdasági Társaság Baranya Megyei Szervezet (MKT BMSZ), elnökségi tag
2001-	Regionális fejlesztési projektek menedzselése, üzleti terv készítése különböző cégeknek a Dél-dunántúli Régióban (pl. belső vevői elégedettségvizsgálat, létesítmény-hasznosítás, gazdaságossági számítások, piaci helyzet elemzése témákban)
2001-2002	MKT BMSZ Ifjúsági Bizottság, elnök
2001-2002	PTE KTK Hallgatói Önkormányzat, ügyvivő testület tagja: PR és információs titkár

Készségek, képességek

- határozottság, kitartás, megbízhatóság;
- gyors felfogóképesség;
- jó elemző készség;
- magas fokú problémamegoldó képesség.

Személyes adatok

Lakcím: 7626 Pécs, Rákóczi út 73/A
Email cím: lorandb@ktk.pte.hu
Telefonszám: +36-20-329-1199
Születési hely, idő: 1979. 09. 19. Pécs
Családi állapot: házas

Hobbi

Olvasás (szépirodalom)
Sport (úszás, fallabda)
Zene (gitározás, éneklés)

Pécs, 2009. március 3.

Publikációk a disszertáció témakörében

Tanulmány, könyv, könyvrészlet

Szerzőként

- 2005 Regionális fejlesztés értékelésének lehetőségei – elméletek, Európai uniós gyakorlat és továbbfejlesztési módok. In: A PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskolájának évkönyve (szerk.: Buday-Sántha Attila et al), PTE KTK, Pécs, III. kötet, pp. 205-213.
- 2005 Possibilities to Improve the Evaluation of Regional Development. In: The Impact of European Integration on the National Economy (szerk.: Vincze Mária), Babes-Bolyai Egyetem, Cluj-Napoca, Románia, pp. 60-67.
- 2006 Evaluation as one instrument of the regional policy in the EU. MendelNet 2006 Nemzetközi Konferencia, Brno, 29 November (absztrakt megjelent kötetben, teljes tanulmány megjelent CD-n: ISBN 80-6851-62-1) p. 24.
- 2007 A fejlesztéspolitika értékelése az Európai Unióban és Magyarországon. In: A PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskolájának évkönyve (szerk.: Buday-Sántha Attila et al), PTE KTK, Pécs, pp. 215-225.
- 2007 Értékelési eljárások az EU támogatások felhasználásához. In: Európai integráció – elvek és döntések. Gazdasági fejlődés Európában. II. Pannon Gazdaságtudományi Konferencia – Tanulmánykötet I. (szerk.: Szentes Balázs), Pannon Egyetem, Veszprém, pp. 421-425.
- 2007 Problémák és lehetőségek a regionális fejlesztés értékelése területén. In: „20. századi magyar gazdaság és társadalom” Konferencia kiadvány (válogatott tanulmányok) (szerk.: Dobó Eszter – Rendes Ágnes) (CD-n teljes terjedelemben megjelent, ISBN: 978-963-7175-36-7). Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, Győr, 2007 pp. 157-167.
- 2007 ISPA/Kohéziós Alap által támogatott projekt irányítási struktúrájának vizsgálata. In: Mesterszintű esettanulmányok a menedzsment témaköréből Dr. Szűcs Pál tiszteletére (szerk.: Hadinger Britta), PTE KTK, Pécs, pp. 61-73.
- 2008 Regionális fejlesztés értékelése az Európai Unióban. In: Három éve az ötven éves EU-ban (szerk.: Palánkai Tibor et al.). Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskolája, Budapest, pp. 72-79.
- 2008 Támogatáspolitikai és versenyképesség – Fejlesztési források kritikus értékelése a GVOP kapcsán. In: A gazdasági környezet és a vállalati stratégiák (szerk.: Bagó Eszter et al.). MTA IX. Osztály Ipar és Vállalatgazdasági Bizottsága, Szeged, pp. 663-671.
- 2008 Regionális fejlesztések értékelésének problematikája az Európai Unióban. In: Kérdőjelek a régiók gazdasági fejlődésében (szerk.: Lengyel Imre – Lukovics Miklós). JATEPress, Szeged, pp. 153-166.

Társzerzőként

2007 A Siklói kistérség területfejlesztési programja. In: Kistérség fejlesztési esettanulmányok (szerk.: Buday-Sántha Attila et al), PTE KTK, Pécs, pp. 181-253.

Társszerző: Gyimesi Gergő et al.

2007 Pályázatírás. Közbeszerzési alapismeretek. Baranya Megyei Vállalkozói Központ, Pécs, 117. p.

Társszerző: Vajkai András

Szerkesztőként

2005 A PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola évkönyvének III. kötete 2004-2005, PTE KTK, Pécs

Konferencia-előadás

2005 A Dél-Dunántúli Régió vizsgálata a jövőkutatás eszközeivel. XI. Ifjúsági Tudományos Fórum, Veszprémi Egyetem, Georgikon Mezőgazdaságtudományi Kar, Keszthely, március 24.

I. Melléklet

Az elemzéshez felhasznált változók bemutatása I.

<i>név</i>	<i>forrás</i>	<i>mérték-egység</i>	<i>megjegyzés</i>
komplex mutató (fejlettség)	Forrás: KSH	nincs	KSH által kidolgozott mutatószám 19 változó tartalmát sűríti egybe
módosított mutató a humán fejlettség felmérésére	Forrás: Józán, 2008	nincs	Józán Péter, "Az MHFM a kistérségekben a 21. század közepén" c. dolgozatból; in print; a számításokat Radnóti László végezte
foglalkoztatottsági ráta	Forrás: KSH	%	foglalkoztatottak száma / munkavállalási korú állandó népesség száma
munkanélküliségi ráta	Forrás: KSH	%	regisztrált munkanélküliek száma / munkavállalási korú állandó népesség száma
egy adózóra jutó SZJA alapot képező jövedelem	Forrás: KSH	eFt	SZJA alapot képező jövedelem / SZJA-t fizetők száma
egy foglalkoztatottra jutó adózás előtti eredmény	Forrás: KSH	eFt	adózás előtti eredmény / foglalkoztatottak száma
egy foglalkoztatottra jutó bruttó hozzáadott érték	Forrás: KSH	eFt	bruttó hozzáadott érték / foglalkoztatottak száma
egy lakosra jutó exportértékesítés nettó árbevétele	Forrás: KSH	eFt	export értékesítés nettó árbevétele / állandó lakosok száma
egy lakosra jutó bruttó hozzáadott érték	Forrás: KSH	eFt	bruttó hozzáadott érték / állandó lakosok száma
ezer lakosra jutó bűncselekmények száma	Forrás: KSH	db	bűncselekmények száma / állandó lakosok száma * 1000
ezer lakosra jutó működő társas vállalkozások száma	Forrás: KSH	db	működő társas vállalkozások száma / állandó lakosok száma * 1000
ezer lakosra jutó működő gazdasági szervezetek száma	Forrás: KSH	db	működő gazdasági szervezetek száma / állandó lakosok száma * 1000
ezer lakosra jutó működő nonprofit szervezetek száma	Forrás: KSH	db	működő nonprofit szervezetek száma / állandó lakosok száma * 1000
gazdasági szerkezet (mezőgazdasági vállalkozások részaránya)	Forrás: KSH	%	mezőgazdasági vállalkozások száma / összes vállalkozás száma
GVOP összes igényelt támogatás	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosra jutó GVOP igényelt támogatás	Forrás: EMIR	eFt	GVOP összes igényelt támogatás / állandó lakosok száma / 1000
GVOP tervezett összköltség	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosra jutó GVOP tervezett összköltség	Forrás: EMIR	eFt	GVOP tervezett összköltség / állandó lakosok száma / 1000
GVOP összes elnyert támogatás	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosra jutó GVOP elnyert támogatás	Forrás: EMIR	eFt	GVOP összes elnyert támogatás / állandó lakosok száma / 1000
GVOP elfogadott összköltség	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosra jutó GVOP elfogadott összköltség	Forrás: EMIR	eFt	GVOP elfogadott összköltség / állandó lakosok száma / 1000
GVOP összes megvalósuló projekt száma	Forrás: EMIR	db	
tízezer lakosra jutó GVOP megvalósuló projektek száma	Forrás: EMIR	db	GVOP összes megvalósuló projekt száma / állandó lakosok száma * 10000
GVOP összes beadott projekt száma	Forrás: EMIR	db	
tízezer lakosra jutó GVOP beadott projektek száma	Forrás: EMIR	db	GVOP összes beadott projekt száma / állandó lakosok száma * 10000
AVOP összes igényelt támogatás	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosra jutó AVOP igényelt támogatás	Forrás: EMIR	eFt	AVOP összes igényelt támogatás / állandó lakosok száma / 1000
AVOP tervezett összköltség	Forrás: EMIR	Ft	

Az elemzéshez felhasznált változók bemutatása II.

<i>név</i>	<i>forrás</i>	<i>mérték- egység</i>	<i>megjegyzés</i>
egy lakosta jutó AVOP tervezett összköltség	Forrás: EMIR	eFt	AVOP tervezett összköltség / állandó lakosok száma / 1000
AVOP összes elnyert támogatás	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosra jutó AVOP elnyert támogatás	Forrás: EMIR	eFt	AVOP összes elnyert támogatás / állandó lakosok száma / 1000
AVOP elfogadott összköltség	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosra jutó AVOP elfogadott összköltség	Forrás: EMIR	eFt	AVOP elfogadott összköltség / állandó lakosok száma / 1000
AVOP összes megvalósuló projekt száma	Forrás: EMIR	db	
tízezer lakosra jutó AVOP megvalósuló projektek száma	Forrás: EMIR	db	AVOP összes megvalósuló projekt száma / állandó lakosok száma * 10000
AVOP összes beadott projekt száma	Forrás: EMIR	db	
tízezer lakosra jutó AVOP beadott projektek száma	Forrás: EMIR	db	AVOP összes beadott projekt száma / állandó lakosok száma * 10000
HEFOP összes igényelt támogatás	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosra jutó HEFOP igényelt támogatás	Forrás: EMIR	eFt	HEFOP összes igényelt támogatás / állandó lakosok száma / 1000
HEFOP tervezett összköltség	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosta jutó HEFOP tervezett összköltség	Forrás: EMIR	eFt	HEFOP tervezett összköltség / állandó lakosok száma / 1000
HEFOP összes elnyert támogatás	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosra jutó HEFOP elnyert támogatás	Forrás: EMIR	eFt	HEFOP összes elnyert támogatás / állandó lakosok száma / 1000
HEFOP elfogadott összköltség	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosra jutó HEFOP elfogadott összköltség	Forrás: EMIR	eFt	HEFOP elfogadott összköltség / állandó lakosok száma / 1000
HEFOP összes megvalósuló projekt száma	Forrás: EMIR	db	
tízezer lakosra jutó HEFOP megvalósuló projektek száma	Forrás: EMIR	db	HEFOP összes megvalósuló projekt száma / állandó lakosok száma * 10000
HEFOP összes beadott projekt száma	Forrás: EMIR	db	
tízezer lakosra jutó HEFOP beadott projektek száma	Forrás: EMIR	db	HEFOP összes beadott projekt száma / állandó lakosok száma * 10000
KIOP összes igényelt támogatás	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosra jutó KIOP igényelt támogatás	Forrás: EMIR	eFt	KIOP összes igényelt támogatás / állandó lakosok száma / 1000
KIOP tervezett összköltség	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosta jutó KIOP tervezett összköltség	Forrás: EMIR	eFt	KIOP tervezett összköltség / állandó lakosok száma / 1000
KIOP összes elnyert támogatás	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosra jutó KIOP elnyert támogatás	Forrás: EMIR	eFt	KIOP összes elnyert támogatás / állandó lakosok száma / 1000
KIOP elfogadott összköltség	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosra jutó KIOP elfogadott összköltség	Forrás: EMIR	eFt	KIOP elfogadott összköltség / állandó lakosok száma / 1000
KIOP összes megvalósuló projekt száma	Forrás: EMIR	db	
tízezer lakosra jutó KIOP megvalósuló projektek száma	Forrás: EMIR	db	KIOP összes megvalósuló projekt száma / állandó lakosok száma * 10000
KIOP összes beadott projekt száma	Forrás: EMIR	db	
tízezer lakosra jutó KIOP beadott projektek száma	Forrás: EMIR	db	KIOP összes beadott projekt száma / állandó lakosok száma * 10000

Az elemzéshez felhasznált változók bemutatása III.

<i>név</i>	<i>forrás</i>	<i>mérték- egység</i>	<i>megjegyzés</i>
ROP összes igényelt támogatás	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosra jutó ROP igényelt támogatás	Forrás: EMIR	eFt	ROP összes igényelt támogatás / állandó lakosok száma / 1000
ROP tervezett összköltség	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosra jutó ROP tervezett összköltség	Forrás: EMIR	eFt	ROP tervezett összköltség / állandó lakosok száma / 1000
ROP összes elnyert támogatás	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosra jutó ROP elnyert támogatás	Forrás: EMIR	eFt	ROP összes elnyert támogatás / állandó lakosok száma / 1000
ROP elfogadott összköltség	Forrás: EMIR	Ft	
egy lakosra jutó ROP elfogadott összköltség	Forrás: EMIR	eFt	ROP elfogadott összköltség / állandó lakosok száma / 1000
ROP összes megvalósuló projekt száma	Forrás: EMIR	db	
tízezer lakosra jutó ROP megvalósuló projektek száma	Forrás: EMIR	db	ROP összes megvalósuló projekt száma / állandó lakosok száma * 10000
ROP összes beadott projekt száma	Forrás: EMIR	db	
tízezer lakosra jutó ROP beadott projektek száma	Forrás: EMIR	db	ROP összes beadott projekt száma / állandó lakosok száma * 10000

II. Melléklet

A faktorelemzés eredményei I.

Korrelációs együtthatók értékeinek megoszlása

	AVOP	GVOP	HEFOP	KIOP	ROP	NFT (2. verzió)
0,3 alatt	0	0	0	2	0	0
0,3-0,5	0	0	0	6	0	6
0,5-0,8	8	10	8	4	11	6
0,8 felett	7	5	7	3	4	3

Rotált faktorsúlymátrix (AVOP)		
	Faktorok	
	1	2
egy lakosra jutó AVOP tervezett összköltség (eFt)	0,930	
egy lakosra jutó AVOP elfogadott összköltség (eFt)	0,904	
egy lakosra jutó AVOP igényelt támogatás (eFt)	0,904	
egy lakosra jutó AVOP elnyert támogatás (eFt)	0,896	
tízezer lakosra jutó AVOP megvalósuló projektek száma		0,949
tízezer lakosra jutó AVOP beadott projektek száma		0,922

Rotált faktorsúlymátrix (GVOP)		
	Faktorok	
	1	2
egy lakosra jutó GVOP elfogadott összköltség (eFt)	0,887	
egy lakosra jutó GVOP tervezett összköltség (eFt)	0,867	
egy lakosra jutó GVOP igényelt támogatás (eFt)	0,847	
egy lakosra jutó GVOP elnyert támogatás (eFt)	0,836	
tízezer lakosra jutó GVOP beadott projektek száma		0,931
tízezer lakosra jutó GVOP megvalósuló projektek száma		0,921

Rotált faktorsúlymátrix (HEFOP)		
	Faktorok	
	1	2
egy lakosra jutó HEFOP elfogadott összköltség (eFt)	0,951	
egy lakosra jutó HEFOP elnyert támogatás (eFt)	0,948	
egy lakosra jutó HEFOP igényelt támogatás (eFt)	0,863	0,424
egy lakosra jutó HEFOP tervezett összköltség (eFt)	0,861	
tízezer lakosra jutó HEFOP beadott projektek száma		0,920
tízezer lakosra jutó HEFOP megvalósuló projektek száma		0,904

Rotált faktorsúlymátrix (KIOP)		
	Faktorok	
	1	2
egy lakosra jutó KIOP elfogadott összköltség (eFt)	0,929	
egy lakosra jutó KIOP elnyert támogatás (eFt)	0,912	
egy lakosra jutó KIOP tervezett összköltség (eFt)	0,907	
egy lakosra jutó KIOP igényelt támogatás (eFt)	0,809	
tízezer lakosra jutó KIOP beadott projektek száma		0,921
tízezer lakosra jutó KIOP megvalósuló projektek száma		0,840

Rotált faktorsúlymátrix (ROP)		
	Faktorok	
	1	2
tízezer lakosra jutó ROP beadott projektek száma	0,929	
egy lakosra jutó ROP igényelt támogatás (eFt)	0,888	0,410
egy lakosra jutó ROP tervezett összköltség (eFt)	0,860	0,454
egy lakosra jutó ROP elfogadott összköltség (eFt)		0,924
egy lakosra jutó ROP elnyert támogatás (eFt)		0,917
tízezer lakosra jutó ROP megvalósuló projektek száma	0,577	0,672

Rotált faktorsúlymátrix (NFT 2 verzió 2 faktor)		
	Faktorok	
	1	2
egy lakosra jutó NFT elnyert támogatás (eFt)	0,923	
egy lakosra jutó NFT elfogadott összköltség (eFt)	0,908	
egy lakosra jutó NFT tervezett összköltség (eFt)	0,847	
egy lakosra jutó NFT igényelt támogatás (eFt)	0,776	0,403
tízezer lakosra jutó NFT beadott projektek száma		0,950
tízezer lakosra jutó NFT megvalósuló projektek száma		0,943

A faktorelemzés eredményei II.

Kommunalitások (NFT 1 verzió 3 faktor)			Rotált faktorsúlymátrix (NFT 1 verzió 3 faktor)		
	Kezdőérték	Értékek	Faktorok		
			1	2	3
egy lakosra jutó GVOP igényelt támogatás (eFt)	1,00	0,50			
egy lakosra jutó GVOP tervezett összköltség (eFt)	1,00	0,40			
egy lakosra jutó GVOP elnyert támogatás (eFt)	1,00	0,45			
egy lakosra jutó GVOP elfogadott összköltség (eFt)	1,00	0,44			
tízezer lakosra jutó GVOP megvalósuló projektek száma	1,00	0,68			
tízezer lakosra jutó GVOP beadott projektek száma	1,00	0,66			
egy lakosra jutó AVOP igényelt támogatás (eFt)	1,00	0,53			
egy lakosra jutó AVOP tervezett összköltség (eFt)	1,00	0,52			
egy lakosra jutó AVOP elnyert támogatás (eFt)	1,00	0,49			
egy lakosra jutó AVOP elfogadott összköltség (eFt)	1,00	0,46			
tízezer lakosra jutó AVOP megvalósuló projektek száma	1,00	0,49			
tízezer lakosra jutó AVOP beadott projektek száma	1,00	0,59			
egy lakosra jutó HEFOP igényelt támogatás (eFt)	1,00	0,72			
egy lakosra jutó HEFOP tervezett összköltség (eFt)	1,00	0,72			
egy lakosra jutó HEFOP elnyert támogatás (eFt)	1,00	0,66			
egy lakosra jutó HEFOP elfogadott összköltség (eFt)	1,00	0,67			
tízezer lakosra jutó HEFOP megvalósuló projektek száma	1,00	0,51			
tízezer lakosra jutó HEFOP beadott projektek száma	1,00	0,62			
egy lakosra jutó KIOP igényelt támogatás (eFt)	1,00	0,63			
egy lakosra jutó KIOP tervezett összköltség (eFt)	1,00	0,74			
egy lakosra jutó KIOP elnyert támogatás (eFt)	1,00	0,77			
egy lakosra jutó KIOP elfogadott összköltség (eFt)	1,00	0,72			
tízezer lakosra jutó KIOP megvalósuló projektek száma	1,00	0,44			
tízezer lakosra jutó KIOP beadott projektek száma	1,00	0,25			
egy lakosra jutó ROP igényelt támogatás (eFt)	1,00	0,64			
egy lakosra jutó ROP tervezett összköltség (eFt)	1,00	0,61			
egy lakosra jutó ROP elnyert támogatás (eFt)	1,00	0,44			
egy lakosra jutó ROP elfogadott összköltség (eFt)	1,00	0,41			
tízezer lakosra jutó ROP megvalósuló projektek száma	1,00	0,58			
tízezer lakosra jutó ROP beadott projektek száma	1,00	0,71			
tízezer lakosra jutó ROP beadott projektek száma			0,825		
egy lakosra jutó ROP igényelt támogatás (eFt)			0,776		
egy lakosra jutó ROP tervezett összköltség (eFt)			0,761		
tízezer lakosra jutó AVOP beadott projektek száma			0,749		
tízezer lakosra jutó ROP megvalósuló projektek száma			0,747		
egy lakosra jutó AVOP igényelt támogatás (eFt)			0,718		
egy lakosra jutó AVOP tervezett összköltség (eFt)			0,705		
egy lakosra jutó AVOP elnyert támogatás (eFt)			0,684		
tízezer lakosra jutó AVOP megvalósuló projektek száma			0,675		
egy lakosra jutó AVOP elfogadott összköltség (eFt)			0,652		
egy lakosra jutó ROP elnyert támogatás (eFt)			0,650		
egy lakosra jutó ROP elfogadott összköltség (eFt)			0,629		
egy lakosra jutó HEFOP tervezett összköltség (eFt)				0,839	
egy lakosra jutó HEFOP igényelt támogatás (eFt)				0,836	
egy lakosra jutó HEFOP elfogadott összköltség (eFt)				0,812	
egy lakosra jutó HEFOP elnyert támogatás (eFt)				0,804	
tízezer lakosra jutó GVOP megvalósuló projektek száma				0,784	
tízezer lakosra jutó GVOP beadott projektek száma				0,781	
egy lakosra jutó GVOP igényelt támogatás (eFt)				0,681	
tízezer lakosra jutó HEFOP megvalósuló projektek száma				0,654	
egy lakosra jutó GVOP elnyert támogatás (eFt)				0,642	
tízezer lakosra jutó HEFOP beadott projektek száma			0,464	0,632	
egy lakosra jutó GVOP elfogadott összköltség (eFt)				0,618	
egy lakosra jutó GVOP tervezett összköltség (eFt)				0,591	
egy lakosra jutó KIOP elnyert támogatás (eFt)				0,875	
egy lakosra jutó KIOP tervezett összköltség (eFt)				0,846	
egy lakosra jutó KIOP elfogadott összköltség (eFt)				0,841	
egy lakosra jutó KIOP igényelt támogatás (eFt)				0,784	
tízezer lakosra jutó KIOP megvalósuló projektek száma				0,637	
tízezer lakosra jutó KIOP beadott projektek száma				0,463	

A faktorelemzés eredményei III.

Kommunalitások (NFT 1 verzió 5 faktor)			Rotált faktorsúlymátrix (NFT 1 verzió 5 faktor)				
	Kezdőérték	Értékek	Faktorok				
			1	2	3	4	5
egy lakosra jutó GVOP igényelt támogatás (eFt)	1,00	0,84					
egy lakosra jutó GVOP tervezett összköltség (eFt)	1,00	0,78	egy lakosra jutó ROP tervezett összköltség (eFt)	0,925			
egy lakosra jutó GVOP elnyert támogatás (eFt)	1,00	0,82	egy lakosra jutó ROP igényelt támogatás (eFt)	0,908			
egy lakosra jutó GVOP elfogadott összköltség (eFt)	1,00	0,85	egy lakosra jutó ROP elfogadott összköltség (eFt)	0,878			
tízezer lakosra jutó GVOP megvalósuló projektek száma	1,00	0,74	egy lakosra jutó ROP elnyert támogatás (eFt)	0,875			
tízezer lakosra jutó GVOP beadott projektek száma	1,00	0,72	tízezer lakosra jutó ROP megvalósuló projektek száma	0,857			
egy lakosra jutó AVOP igényelt támogatás (eFt)	1,00	0,88	tízezer lakosra jutó ROP beadott projektek száma	0,835			
egy lakosra jutó AVOP tervezett összköltség (eFt)	1,00	0,88	egy lakosra jutó AVOP elnyert támogatás (eFt)		0,946		
egy lakosra jutó AVOP elnyert támogatás (eFt)	1,00	0,91	egy lakosra jutó AVOP igényelt támogatás (eFt)		0,932		
egy lakosra jutó AVOP elfogadott összköltség (eFt)	1,00	0,86	egy lakosra jutó AVOP tervezett összköltség (eFt)		0,931		
tízezer lakosra jutó AVOP megvalósuló projektek száma	1,00	0,63	egy lakosra jutó AVOP elfogadott összköltség (eFt)		0,917		
tízezer lakosra jutó AVOP beadott projektek száma	1,00	0,72	tízezer lakosra jutó AVOP beadott projektek száma		0,763		
egy lakosra jutó HEFOP igényelt támogatás (eFt)	1,00	0,91	tízezer lakosra jutó AVOP megvalósuló projektek száma		0,721		
egy lakosra jutó HEFOP tervezett összköltség (eFt)	1,00	0,87	egy lakosra jutó HEFOP igényelt támogatás (eFt)			0,938	
egy lakosra jutó HEFOP elnyert támogatás (eFt)	1,00	0,85	egy lakosra jutó HEFOP tervezett összköltség (eFt)			0,908	
egy lakosra jutó HEFOP elfogadott összköltség (eFt)	1,00	0,85	egy lakosra jutó HEFOP elnyert támogatás (eFt)			0,899	
tízezer lakosra jutó HEFOP megvalósuló projektek száma	1,00	0,61	egy lakosra jutó HEFOP elfogadott összköltség (eFt)			0,897	
tízezer lakosra jutó HEFOP beadott projektek száma	1,00	0,72	tízezer lakosra jutó HEFOP beadott projektek száma			0,745	
egy lakosra jutó KIOP igényelt támogatás (eFt)	1,00	0,74	tízezer lakosra jutó HEFOP megvalósuló projektek száma			0,728	
egy lakosra jutó KIOP tervezett összköltség (eFt)	1,00	0,86	egy lakosra jutó GVOP elfogadott összköltség (eFt)				0,909
egy lakosra jutó KIOP elnyert támogatás (eFt)	1,00	0,81	egy lakosra jutó GVOP igényelt támogatás (eFt)				0,897
egy lakosra jutó KIOP elfogadott összköltség (eFt)	1,00	0,77	egy lakosra jutó GVOP elnyert támogatás (eFt)				0,892
tízezer lakosra jutó KIOP megvalósuló projektek száma	1,00	0,45	egy lakosra jutó GVOP tervezett összköltség (eFt)				0,869
tízezer lakosra jutó KIOP beadott projektek száma	1,00	0,29	tízezer lakosra jutó GVOP beadott projektek száma			0,433	0,700
egy lakosra jutó ROP igényelt támogatás (eFt)	1,00	0,87	tízezer lakosra jutó GVOP megvalósuló projektek száma			0,434	0,688
egy lakosra jutó ROP tervezett összköltség (eFt)	1,00	0,88	egy lakosra jutó KIOP tervezett összköltség (eFt)				0,915
egy lakosra jutó ROP elnyert támogatás (eFt)	1,00	0,77	egy lakosra jutó KIOP elnyert támogatás (eFt)				0,895
egy lakosra jutó ROP elfogadott összköltség (eFt)	1,00	0,78	egy lakosra jutó KIOP elfogadott összköltség (eFt)				0,870
tízezer lakosra jutó ROP megvalósuló projektek száma	1,00	0,79	egy lakosra jutó KIOP igényelt támogatás (eFt)				0,848
tízezer lakosra jutó ROP beadott projektek száma	1,00	0,82	tízezer lakosra jutó KIOP megvalósuló projektek száma				0,597
			tízezer lakosra jutó KIOP beadott projektek száma				0,495

III. Melléklet

A klaszterelemzés eredményei I.

Klaszterek jellemzése pályázati aktivitás és sikeresség alapján (AVOP)						
	egy lakosra jutó AVOP igényelt támogatás (eFt)	egy lakosra jutó AVOP tervezett összköltség (eFt)	egy lakosra jutó AVOP elnyert támogatás (eFt)	egy lakosra jutó AVOP elfogadott összköltség (eFt)	tízezer lakosra jutó AVOP megvalósuló projektek száma	tízezer lakosra jutó AVOP beadott projektek száma
Relatív alacsony pályázati aktivitás és sikeresség	csoporthatólag 18,376	csoporthatólag 41,772	csoporthatólag 10,735	csoporthatólag 25,161	csoporthatólag 5,819	csoporthatólag 9,702
	kistérségek száma 104	kistérségek száma 104	kistérségek száma 104	kistérségek száma 104	kistérségek száma 104	kistérségek száma 104
	szórás 11,434	szórás 27,347	szórás 7,556	szórás 18,498	szórás 3,433	szórás 5,417
Relatív magas pályázati aktivitás és sikeresség	csoporthatólag 57,072	csoporthatólag 132,639	csoporthatólag 35,284	csoporthatólag 83,609	csoporthatólag 17,072	csoporthatólag 26,436
	kistérségek száma 36	kistérségek száma 36	kistérségek száma 36	kistérségek száma 36	kistérségek száma 36	kistérségek száma 36
	szórás 16,146	szórás 39,528	szórás 6,179	szórás 19,061	szórás 4,920	szórás 8,480
Átlagos pályázati aktivitás és sikeresség	csoporthatólag 25,009	csoporthatólag 52,643	csoporthatólag 16,868	csoporthatólag 36,291	csoporthatólag 24,250	csoporthatólag 34,290
	kistérségek száma 21	kistérségek száma 21	kistérségek száma 21	kistérségek száma 21	kistérségek száma 21	kistérségek száma 21
	szórás 7,045	szórás 17,629	szórás 4,859	szórás 11,602	szórás 6,924	szórás 9,743
Teljes sokaság	átlag 27,894	átlag 63,508	átlag 17,025	átlag 39,682	átlag 10,739	átlag 16,651
	kistérségek száma 161	kistérségek száma 161	kistérségek száma 161	kistérségek száma 161	kistérségek száma 161	kistérségek száma 161
	teljes szórás 19,973	teljes szórás 47,539	teljes szórás 12,198	teljes szórás 29,821	teljes szórás 8,221	teljes szórás 11,843

Klaszterek jellemzése fejlettség alapján (AVOP)							
	komplex mutató (fejlettség)	módosított mutató a humán fejlettség felmérésére	foglalkoztatottsági ráta (%)	munkanélküliségi ráta (%)	egy adózóra jutó SZJA alapot képező jövedelem (eFt)	egy foglalkoztatottra jutó adózás előtti eredmény (eFt)	egy foglalkoztatottra jutó bruttó hozzáadott érték (eFt)
Relatív magas fejlettségű térségek	csoporthatólag 3,120	csoporthatólag 36,852	csoporthatólag 54,107	csoporthatólag 6,901	csoporthatólag 1190,163	csoporthatólag 433,906	csoporthatólag 1602,327
	kistérségek száma 104	kistérségek száma 104	kistérségek száma 104	kistérségek száma 104	kistérségek száma 104	kistérségek száma 104	kistérségek száma 104
	szórás 0,678	szórás 7,195	szórás 7,621	szórás 3,991	szórás 187,640	szórás 694,953	szórás 1375,647
Relatív alacsony fejlettségű térségek	csoporthatólag 2,353	csoporthatólag 29,095	csoporthatólag 46,279	csoporthatólag 10,689	csoporthatólag 963,685	csoporthatólag 151,325	csoporthatólag 735,168
	kistérségek száma 36	kistérségek száma 36	kistérségek száma 36	kistérségek száma 36	kistérségek száma 36	kistérségek száma 36	kistérségek száma 36
	szórás 0,484	szórás 4,058	szórás 8,507	szórás 4,653	szórás 100,307	szórás 221,265	szórás 354,487
Átlagos fejlettségű térségek	csoporthatólag 2,618	csoporthatólag 31,182	csoporthatólag 50,296	csoporthatólag 9,737	csoporthatólag 1033,511	csoporthatólag 209,034	csoporthatólag 1140,488
	kistérségek száma 21	kistérségek száma 21	kistérségek száma 21	kistérségek száma 21	kistérségek száma 21	kistérségek száma 21	kistérségek száma 21
	szórás 0,554	szórás 5,719	szórás 9,798	szórás 4,117	szórás 110,700	szórás 416,906	szórás 1727,740
Teljes sokaság	átlag 2,883	átlag 34,378	átlag 51,859	átlag 8,118	átlag 1119,089	átlag 341,389	átlag 1348,188
	kistérségek száma 161	kistérségek száma 161	kistérségek száma 161	kistérségek száma 161	kistérségek száma 161	kistérségek száma 161	kistérségek száma 161
	teljes szórás 0,703	teljes szórás 7,254	teljes szórás 8,708	teljes szórás 4,461	teljes szórás 189,939	teljes szórás 599,443	teljes szórás 1323,275

Klaszterek jellemzése fejlettség alapján (AVOP)							
	egy lakosra jutó exportértékesítés nettó árbevétele (eFt)	egy lakosra jutó bruttó hozzáadott érték (eFt)	ezer lakosra jutó bűncselekmények száma	ezer lakosra jutó működő társas vállalkozások száma	ezer lakosra jutó működő gazdasági szervezetek száma	ezer lakosra jutó működő nonprofit szervezetek száma	gazdasági szervezet (mezőgazdasági vállalkozások részaránya)
Relatív magas fejlettségű térségek	csoporthatólag 985,494	csoporthatólag 611,018	csoporthatólag 35,396	csoporthatólag 28,059	csoporthatólag 80,462	csoporthatólag 6,479	csoporthatólag 8,271
	kistérségek száma 104	kistérségek száma 104	kistérségek száma 104	kistérségek száma 104	kistérségek száma 104	kistérségek száma 104	kistérségek száma 104
	szórás 2122,162	szórás 558,711	szórás 13,446	szórás 13,668	szórás 24,537	szórás 2,080	szórás 4,899
Relatív alacsony fejlettségű térségek	csoporthatólag 146,718	csoporthatólag 234,961	csoporthatólag 30,930	csoporthatólag 15,894	csoporthatólag 61,557	csoporthatólag 5,768	csoporthatólag 16,427
	kistérségek száma 36	kistérségek száma 36	kistérségek száma 36	kistérségek száma 36	kistérségek száma 36	kistérségek száma 36	kistérségek száma 36
	szórás 109,250	szórás 135,259	szórás 12,894	szórás 5,327	szórás 15,289	szórás 1,691	szórás 4,967
Átlagos fejlettségű térségek	csoporthatólag 2494,875	csoporthatólag 434,838	csoporthatólag 34,823	csoporthatólag 18,539	csoporthatólag 72,688	csoporthatólag 7,715	csoporthatólag 12,813
	kistérségek száma 21	kistérségek száma 21	kistérségek száma 21	kistérségek száma 21	kistérségek száma 21	kistérségek száma 21	kistérségek száma 21
	szórás 10082,403	szórás 724,159	szórás 11,924	szórás 7,612	szórás 24,292	szórás 3,597	szórás 5,412
Teljes sokaság	átlag 994,817	átlag 503,951	átlag 34,323	átlag 24,097	átlag 75,221	átlag 6,481	átlag 10,687
	kistérségek száma 161	kistérségek száma 161	kistérségek száma 161	kistérségek száma 161	kistérségek száma 161	kistérségek száma 161	kistérségek száma 161
	teljes szórás 4008,225	teljes szórás 543,013	teljes szórás 13,187	teljes szórás 12,772	teljes szórás 23,941	teljes szórás 2,312	teljes szórás 6,026

A klaszterelemzés eredményei II.

Klaszterek jellemzése pályázati aktivitás és sikeresség alapján (GVOP)

		egy lakosra jutó GVOP igényelt támogatás (eFt)	egy lakosra jutó GVOP tervezett összköltség (eFt)	egy lakosra jutó GVOP elnyert támogatás (eFt)	egy lakosra jutó GVOP elfogadott összköltség (eFt)	tízezer lakosra jutó GVOP megvalósuló projektek száma	tízezer lakosra jutó GVOP beadott projektek száma
Relatív alacsony pályázati aktivitás és sikeresség	csoportátlag kistérségek száma	15,738	32,834	6,863	13,686	4,568	10,184
	szórás	83	83	83	83	83	83
	szórás	6,192	12,403	4,217	7,341	1,833	3,459
Átlagos pályázati aktivitás és sikeresség	csoportátlag kistérségek száma	33,343	77,237	16,740	36,563	9,002	18,215
	szórás	63	63	63	63	63	63
	szórás	8,172	18,808	6,477	15,318	3,393	6,015
Relatív magas pályázati aktivitás és sikeresség	csoportátlag kistérségek száma	51,061	140,325	27,632	62,036	14,702	27,780
	szórás	18	18	18	18	18	18
	szórás	8,685	40,180	6,236	15,006	3,026	4,931
Teljes sokaság	átlag	26,378	61,689	12,937	27,781	7,384	15,200
	kistérségek száma	164	164	164	164	164	164
	teljes szórás	14,008	39,756	8,785	20,010	4,241	7,491

Klaszterek jellemzése fejlettség alapján (GVOP)

		komplex mutató (fejlettség)	módosított mutató a humán fejlettség felmérésére	foglalkoztatottsági ráta (%)	munkanélküliségi ráta (%)	egy adózóra jutó SZJA alapot képező jövedelem (eFt)	egy foglalkoztatotr a jutó adózás előtti eredmény (eFt)	egy foglalkoztatotr a jutó bruttó hozzáadott érték (eFt)
Relatív alacsony fejlettségű térségek	csoportátlag kistérségek száma	2,574	30,838	48,265	9,780	1043,852	190,146	893,188
	szórás	83	83	83	83	83	83	83
	szórás	0,585	5,326	8,529	4,466	131,756	288,610	941,149
Átlagos fejlettségű térségek	csoportátlag kistérségek száma	3,070	36,580	54,387	7,124	1168,057	428,050	1616,613
	szórás	63	63	63	63	63	63	63
	szórás	0,684	6,951	7,567	4,136	203,099	750,623	1340,826
Relatív magas fejlettségű térségek	csoportátlag kistérségek száma	3,529	41,728	58,564	4,718	1271,712	711,289	2442,956
	szórás	18	18	18	18	18	18	18
	szórás	0,601	7,450	6,042	2,204	219,155	802,778	1772,710
Teljes sokaság	átlag	2,870	34,239	51,747	8,204	1116,574	338,735	1341,186
	kistérségek száma	164	164	164	164	164	164	164
	teljes szórás	0,704	7,255	8,728	4,484	189,228	594,207	1312,533

Klaszterek jellemzése fejlettség alapján (GVOP)

		egy lakosra jutó exportértékesítés nettó árbevétele (eFt)	egy lakosra jutó bruttó hozzáadott érték (eFt)	ezer lakosra jutó bűncselekmények száma	ezer lakosra jutó működő társas vállalkozások száma	ezer lakosra jutó működő gazdasági szervezetek száma	ezer lakosra jutó működő nonprofit szervezetek száma	gazdasági szerkezet (mezőgazdasági vállalkozások részaránya)
Relatív alacsony fejlettségű térségek	csoportátlag kistérségek száma	817,911	307,580	31,656	17,961	64,660	6,058	12,782
	szórás	83	83	83	83	83	83	83
	szórás	5083,095	392,339	15,311	6,862	19,047	2,070	5,374
Átlagos fejlettségű térségek	csoportátlag kistérségek száma	844,248	615,876	37,634	28,082	83,069	6,979	9,412
	szórás	63	63	63	63	63	63	63
	szórás	1548,553	523,767	12,748	13,642	22,759	2,457	6,052
Relatív magas fejlettségű térségek	csoportátlag kistérségek száma	2194,511	986,156	39,402	38,007	96,203	6,805	6,802
	szórás	18	18	18	18	18	18	18
	szórás	4025,218	746,078	8,717	13,698	23,310	2,420	5,742
Teljes sokaság	átlag	979,119	500,489	34,803	24,049	75,194	6,494	10,831
	kistérségek száma	164	164	164	164	164	164	164
	teljes szórás	3972,848	538,498	14,077	12,678	23,778	2,294	6,034

A klaszterelemzés eredményei III.

Klaszterek jellemzése pályázati aktivitás és sikeresség alapján (HEFOP)

		egy lakosra jutó HEFOP igényelt támogatás (eFt)	egy lakosra jutó HEFOP tervezett összköltség (eFt)	egy lakosra jutó HEFOP elnyert támogatás (eFt)	egy lakosra jutó HEFOP elfogadott összköltség (eFt)	tízezer lakosra jutó HEFOP megvalósuló projektek száma	tízezer lakosra jutó HEFOP beadott projektek száma
Relatív alacsony pályázati aktivitás és sikeresség	csopotátlag kistérségek száma	10,264	10,906	2,796	3,041	1,106	2,811
	szórás	97	97	97	97	97	97
	szórás	6,095	6,480	2,287	2,569	0,553	1,212
Relatív magas pályázati aktivitás és sikeresség	csopotátlag kistérségek száma	64,641	56,406	31,763	33,721	3,712	8,200
	szórás	25	25	25	25	25	25
	szórás	28,055	30,114	16,717	17,890	1,214	3,350
Átlagos pályázati aktivitás és sikeresség	csopotátlag kistérségek száma	25,726	24,075	9,054	9,806	2,773	5,677
	szórás	44	44	44	44	44	44
	szórás	12,359	12,293	5,788	6,316	0,920	1,759
Teljes sokaság	átlag	22,552	21,249	8,817	9,454	1,940	4,382
	kistérségek száma	166	166	166	166	166	166
	teljes szórás	23,147	21,166	12,390	13,199	1,297	2,720

Klaszterek jellemzése fejlettség alapján (HEFOP)

		komplex mutató (fejlettség)	módosított mutató a humán fejlettség felmérésére	foglalkoztatottsági ráta (%)	munkanélküliségi ráta (%)	egy adózóra jutó SZJA alapot képező jövedelem (eFt)	egy foglalkoztatottra jutó adózás előtti eredmény (eFt)	egy foglalkoztatottra jutó bruttó hozzáadott érték (eFt)
Relatív alacsony fejlettségű térségek	csopotátlag kistérségek száma	2,831	32,946	51,398	7,988	1085,021	327,030	1148,048
	szórás	97	97	97	97	97	97	97
	szórás	0,633	5,847	8,517	3,916	160,203	657,845	1216,720
Relatív magas fejlettségű térségek	csopotátlag kistérségek száma	2,978	38,776	54,285	8,519	1198,079	369,869	1757,974
	szórás	25	25	25	25	25	25	25
	szórás	0,772	8,765	9,346	5,656	185,126	543,055	1181,166
Átlagos fejlettségű térségek	csopotátlag kistérségek száma	2,921	34,882	51,677	8,162	1141,263	333,482	1506,347
	szórás	44	44	44	44	44	44	44
	szórás	0,774	7,619	8,151	4,600	227,310	459,815	1497,706
Teljes sokaság	átlag	2,877	34,337	51,907	8,114	1116,955	335,192	1334,875
	kistérségek száma	166	166	166	166	166	166	166
	teljes szórás	0,692	7,099	8,559	4,373	187,449	591,613	1305,494

Klaszterek jellemzése fejlettség alapján (HEFOP)

		egy lakosra jutó exportértékesítés s nettó árbevétele (eFt)	egy lakosra jutó bruttó hozzáadott érték (eFt)	ezer lakosra jutó bűncselekmények száma	ezer lakosra jutó működő társas vállalkozások száma	ezer lakosra jutó működő gazdasági szervezetek száma	ezer lakosra jutó működő nonprofit szervezetek száma	gazdasági szerkezet (mezőgazdasági vállalkozások részaránya)
Relatív alacsony fejlettségű térségek	csopotátlag kistérségek száma	1161,071	422,566	32,028	20,868	69,521	6,001	11,444
	szórás	97	97	97	97	97	97	97
	szórás	5070,895	504,694	11,997	10,095	21,444	2,497	5,376
Relatív magas fejlettségű térségek	csopotátlag kistérségek száma	851,457	694,516	42,842	33,994	94,662	8,236	8,458
	szórás	25	25	25	25	25	25	25
	szórás	1247,885	499,813	9,290	13,673	23,450	1,665	7,527
Átlagos fejlettségű térségek	csopotátlag kistérségek száma	620,432	555,705	35,746	25,659	78,145	6,710	10,491
	szórás	44	44	44	44	44	44	44
	szórás	1165,372	593,613	18,013	13,721	22,269	1,586	5,871
Teljes sokaság	átlag	971,140	498,812	34,642	24,115	75,593	6,526	10,742
	kistérségek száma	166	166	166	166	166	166	166
	teljes szórás	3949,363	535,211	13,978	12,537	23,564	2,302	5,928

A klaszterelemzés eredményei IV.

Klaszterek jellemzése pályázati aktivitás és sikeresség alapján (ROP)

		egy lakosra jutó ROP igényelt támogatás (eFt)	egy lakosra jutó ROP tervezett összköltség (eFt)	egy lakosra jutó ROP elnyert támogatás (eFt)	egy lakosra jutó ROP elfogadott összköltség (eFt)	tízezer lakosra jutó ROP megvalósuló projektek száma	tízezer lakosra jutó ROP beadott projektek száma
Relatív alacsony pályázati aktivitás és sikeresség	csoportátlag	22,359	29,534	6,497	8,085	0,432	1,727
	kistérségek száma	95	95	95	95	95	95
	szórás	13,588	20,280	6,190	8,618	0,377	1,243
Átlagos pályázati aktivitás és sikeresség	csoportátlag	68,879	85,662	21,365	26,965	1,021	4,021
	kistérségek száma	54	54	54	54	54	54
	szórás	20,715	31,467	12,468	19,260	0,534	1,819
Relatív magas pályázati aktivitás és sikeresség	csoportátlag	154,645	180,961	44,100	51,849	2,583	7,671
	kistérségek száma	16	16	16	16	16	16
	szórás	49,240	60,575	21,743	25,239	1,471	3,652
Teljes sokaság	átlag	50,412	62,587	15,009	18,508	0,833	3,054
	kistérségek száma	165	165	165	165	165	165
	teljes szórás	45,764	55,377	15,915	20,387	0,881	2,566

Klaszterek jellemzése fejlettség alapján (ROP)

		komplex mutató (fejlettség)	módosított mutató a humán fejlettség felmérésére	foglalkoztatottsági ráta (%)	munkanélküliségi ráta (%)	egy adózóra jutó SZJA alapot képező jövedelem (eFt)	egy foglalkoztatottra jutó adózás előtti eredmény (eFt)	egy foglalkoztatottra jutó bruttó hozzáadott érték (eFt)
Relatív magas fejlettségű térségek	csoportátlag	3,101	36,256	54,116	6,781	1162,952	437,973	1557,080
	kistérségek száma	95	95	95	95	95	95	95
	szórás	0,687	7,414	8,272	3,673	208,424	733,892	1457,678
Átlagos fejlettségű térségek	csoportátlag	2,662	32,395	49,760	9,089	1059,885	224,896	1128,617
	kistérségek száma	54	54	54	54	54	54	54
	szórás	0,593	6,248	8,291	4,068	142,494	290,979	1081,102
Relatív alacsony fejlettségű térségek	csoportátlag	2,324	29,794	46,672	11,976	1034,755	100,180	690,881
	kistérségek száma	16	16	16	16	16	16	16
	szórás	0,465	3,936	7,261	4,933	109,414	87,310	654,956
Teljes sokaság	átlag	2,882	34,366	51,969	8,040	1116,790	335,483	1332,861
	kistérségek száma	165	165	165	165	165	165	165
	teljes szórás	0,691	7,136	8,560	4,254	188,448	593,533	1310,688

Klaszterek jellemzése fejlettség alapján (ROP)

		egy lakosra jutó exportértékesítés nettó árbevétele (eFt)	egy lakosra jutó bruttó hozzáadott érték (eFt)	ezer lakosra jutó bűncselekmények száma	ezer lakosra jutó működő társas vállalkozások száma	ezer lakosra jutó működő gazdasági szervezetek száma	ezer lakosra jutó működő nonprofit szervezetek száma	gazdasági szerkezet (mezőgazdasági vállalkozások részaránya)
Relatív magas fejlettségű térségek	csoportátlag	1444,019	603,237	34,511	27,717	79,872	6,357	9,451
	kistérségek száma	95	95	95	95	95	95	95
	szórás	5163,855	609,760	11,593	14,031	23,396	1,992	5,996
Átlagos fejlettségű térségek	csoportátlag	400,331	394,698	33,300	19,653	69,912	6,368	11,952
	kistérségek száma	54	54	54	54	54	54	54
	szórás	554,041	405,561	15,009	8,892	23,045	1,965	5,388
Relatív alacsony fejlettségű térségek	csoportátlag	143,174	235,159	37,496	17,777	69,785	7,846	14,118
	kistérségek száma	16	16	16	16	16	16	16
	szórás	126,201	244,916	15,119	5,344	23,719	4,214	5,380
Teljes sokaság	átlag	976,306	499,295	34,404	24,114	75,634	6,505	10,722
	kistérségek száma	165	165	165	165	165	165	165
	teljes szórás	3960,827	537,046	13,118	12,609	23,692	2,311	5,932

A klaszterelemzés eredményei V.

Klaszterek jellemzése pályázati aktivitás és sikeresség alapján (NFT)

		egy lakosra jutó NFT igényelt támogatás (eFt)	egy lakosra jutó NFT tervezett összköltség (eFt)	egy lakosra jutó NFT elnyert támogatás (eFt)	egy lakosra jutó NFT elfogadott összköltség (eFt)	tízezer lakosra jutó NFT megvalósuló projektek száma	tízezer lakosra jutó NFT beadott projektek száma
Relatív alacsony pályázati aktivitás és sikeresség	csoportátlag kistérségek száma	135,379	218,030	53,378	93,123	18,483	34,283
	szórás	107	107	107	107	107	107
	szórás	72,113	102,623	31,160	43,186	7,482	10,592
Átlagos pályázati aktivitás és sikeresség	csoportátlag kistérségek száma	154,334	252,582	77,007	120,931	20,942	40,457
	szórás	22	22	22	22	22	22
	szórás	52,869	64,215	38,966	41,638	4,332	8,224
Relatív magas pályázati aktivitás és sikeresség	csoportátlag kistérségek száma	205,152	331,849	83,796	147,435	29,481	55,960
	szórás	28	28	28	28	28	28
	szórás	69,767	102,905	27,113	53,706	8,812	13,008
Teljes sokaság	átlag kistérségek száma	150,479	243,170	62,114	106,706	20,789	39,014
	szórás	157	157	157	157	157	157
	teljes szórás	73,805	106,777	34,050	49,524	8,439	13,484

Klaszterek jellemzése fejlettség alapján (NFT)

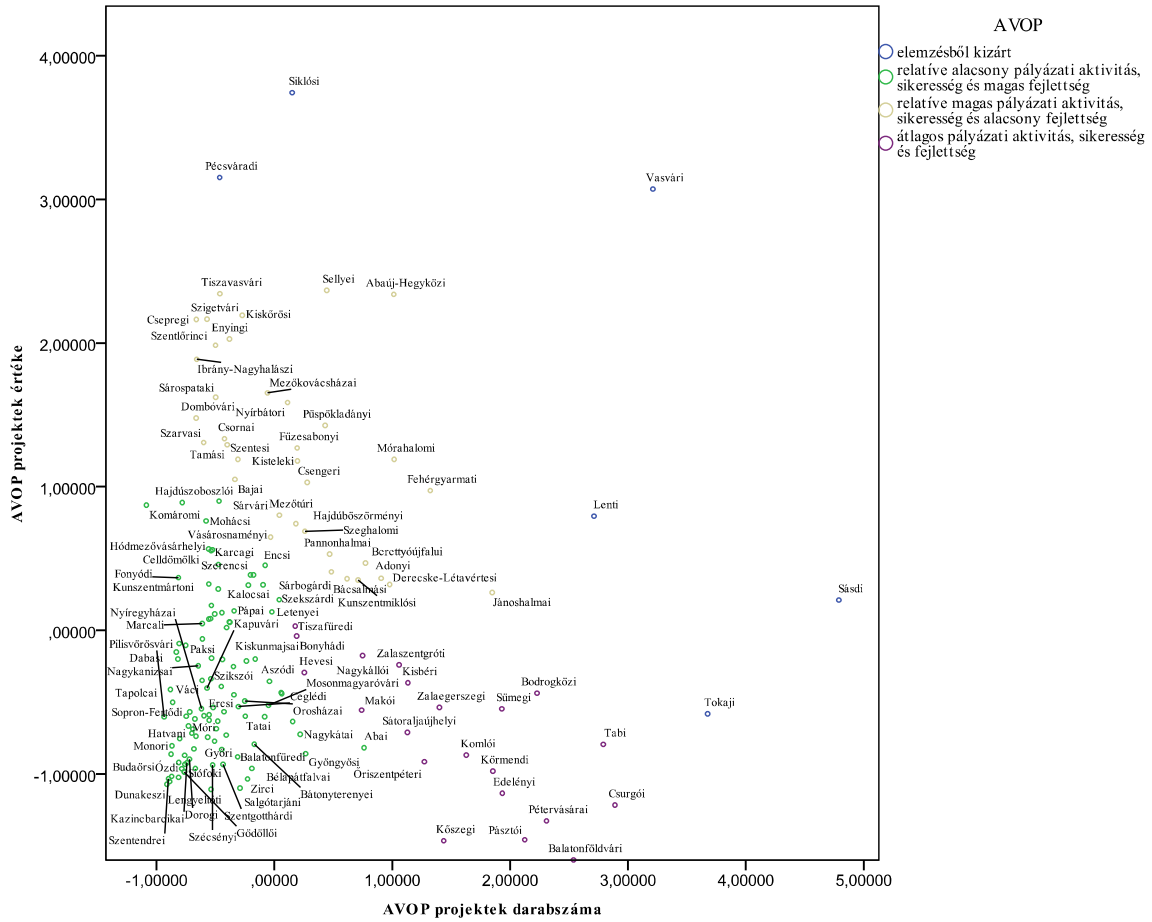
		komplex mutató (fejlettség)	módosított mutató a humán fejlettség felmérésére	foglalkoztatottsági ráta (%)	munkanélküliségi ráta (%)	egy adózóra jutó SZJA alapot képező jövedelem (eFt)	egy foglalkoztatottra jutó adózás előtti eredmény (eFt)	egy foglalkoztatottra jutó bruttó hozzáadott érték (eFt)
Átlagos fejlettségű térségek	csoportátlag kistérségek száma	2,847	33,440	51,535	8,004	1100,348	303,958	1228,930
	szórás	107	107	107	107	107	107	107
	szórás	0,658	6,311	8,482	3,961	174,913	588,686	1257,360
Relatív magas fejlettségű térségek	csoportátlag kistérségek száma	3,600	43,640	58,615	4,609	1351,018	790,975	2616,523
	szórás	22	22	22	22	22	22	22
	szórás	0,447	4,725	5,220	1,747	139,092	830,001	1540,718
Relatív alacsony fejlettségű térségek	csoportátlag kistérségek száma	2,537	31,371	49,207	9,988	1012,614	134,837	786,264
	szórás	28	28	28	28	28	28	28
	szórás	0,468	4,906	8,186	4,318	104,153	92,834	548,913
Teljes sokaság	átlag kistérségek száma	2,897	34,500	52,112	7,882	1119,827	342,041	1344,423
	szórás	157	157	157	157	157	157	157
	teljes szórás	0,673	6,967	8,477	4,076	187,434	605,664	1318,794

Klaszterek jellemzése fejlettség alapján (NFT)

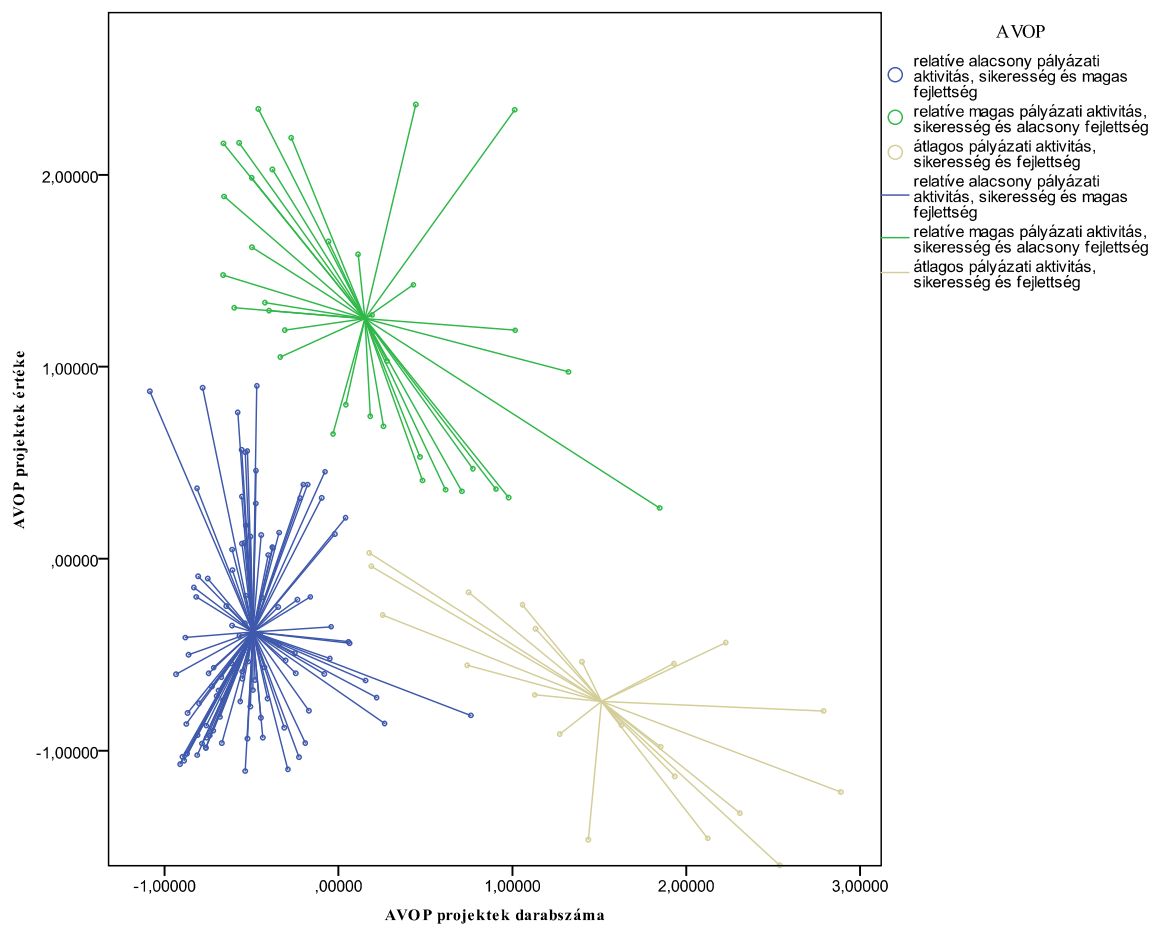
		egy lakosra jutó exportértékesítés nettó árbevétele (eFt)	egy lakosra jutó bruttó hozzáadott érték (eFt)	ezer lakosra jutó bűncselekmények száma	ezer lakosra jutó működő társas vállalkozások száma	ezer lakosra jutó működő gazdasági szervezetek száma	ezer lakosra jutó működő nonprofit szervezetek száma	gazdasági szervezet (mezőgazdasági vállalkozások részaránya)
Átlagos fejlettségű térségek	csoportátlag kistérségek száma	1104,934	453,373	31,799	21,549	70,325	6,040	10,935
	szórás	107	107	107	107	107	107	107
	szórás	4831,425	519,357	13,392	10,956	21,132	1,888	5,436
Relatív magas fejlettségű térségek	csoportátlag kistérségek száma	1630,607	1037,163	41,422	41,732	102,641	7,486	4,223
	szórás	22	22	22	22	22	22	22
	szórás	1750,152	622,310	10,375	9,906	17,908	2,070	2,053
Relatív alacsony fejlettségű térségek	csoportátlag kistérségek száma	181,779	276,562	36,558	20,385	75,663	7,299	13,562
	szórás	28	28	28	28	28	28	28
	szórás	127,945	204,580	11,407	7,663	22,975	3,398	4,971
Teljes sokaság	átlag kistérségek száma	1013,956	503,645	33,996	24,170	75,806	6,467	10,463
	szórás	157	157	157	157	157	157	157
	teljes szórás	4057,069	542,020	13,082	12,479	23,667	2,322	5,682

IV. Melléklet

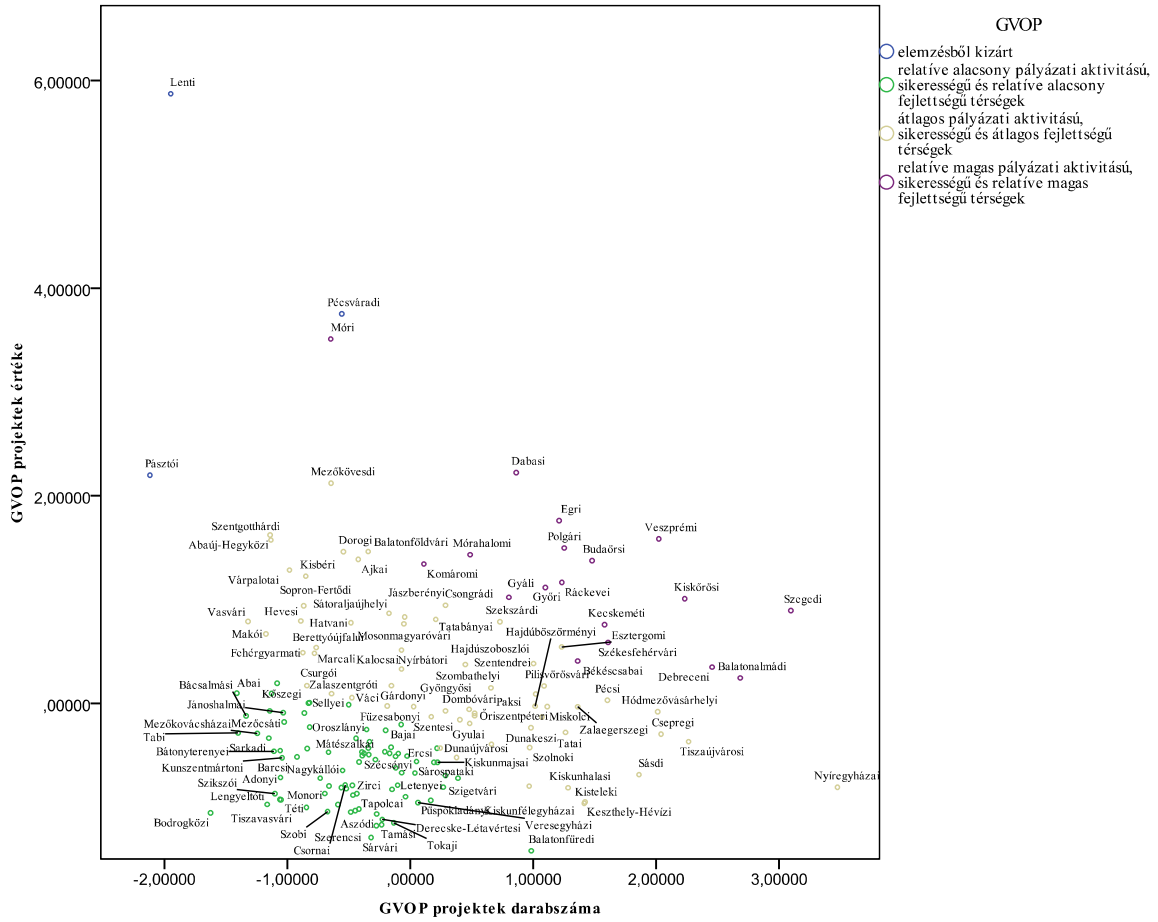
Kistérségek klaszterei a faktortérben I.



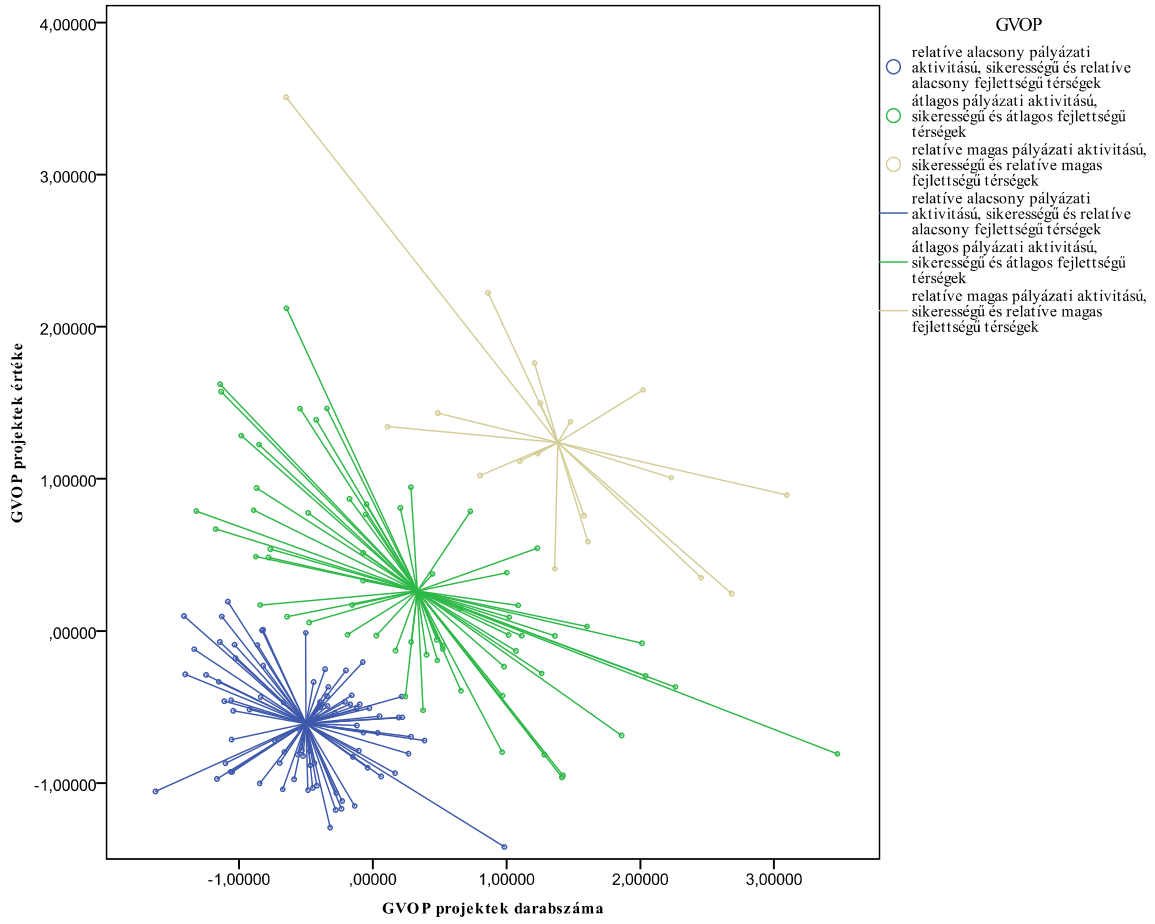
Kistérségek klaszterei a faktortérben II.



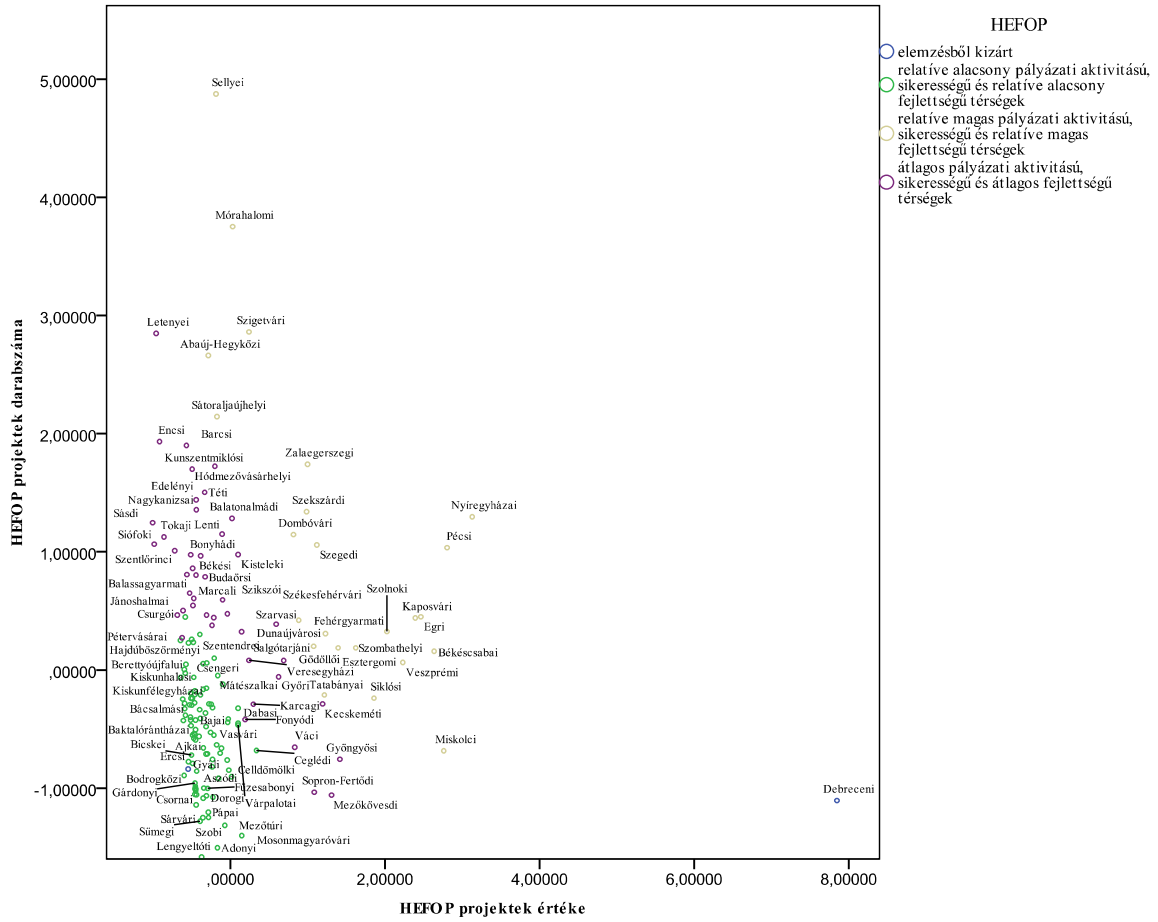
Kistérségek klaszterei a faktortérben III.



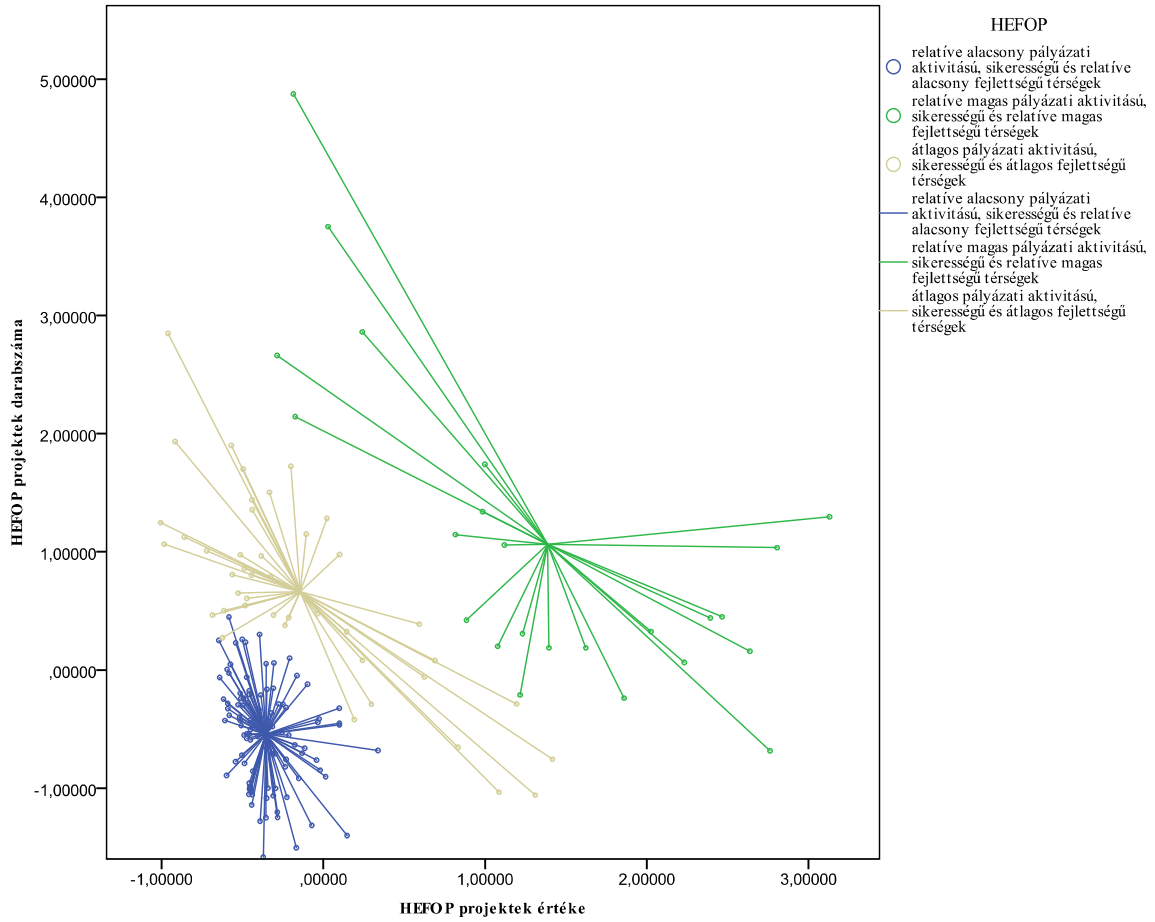
Kistérségek klaszterei a faktortérben IV.



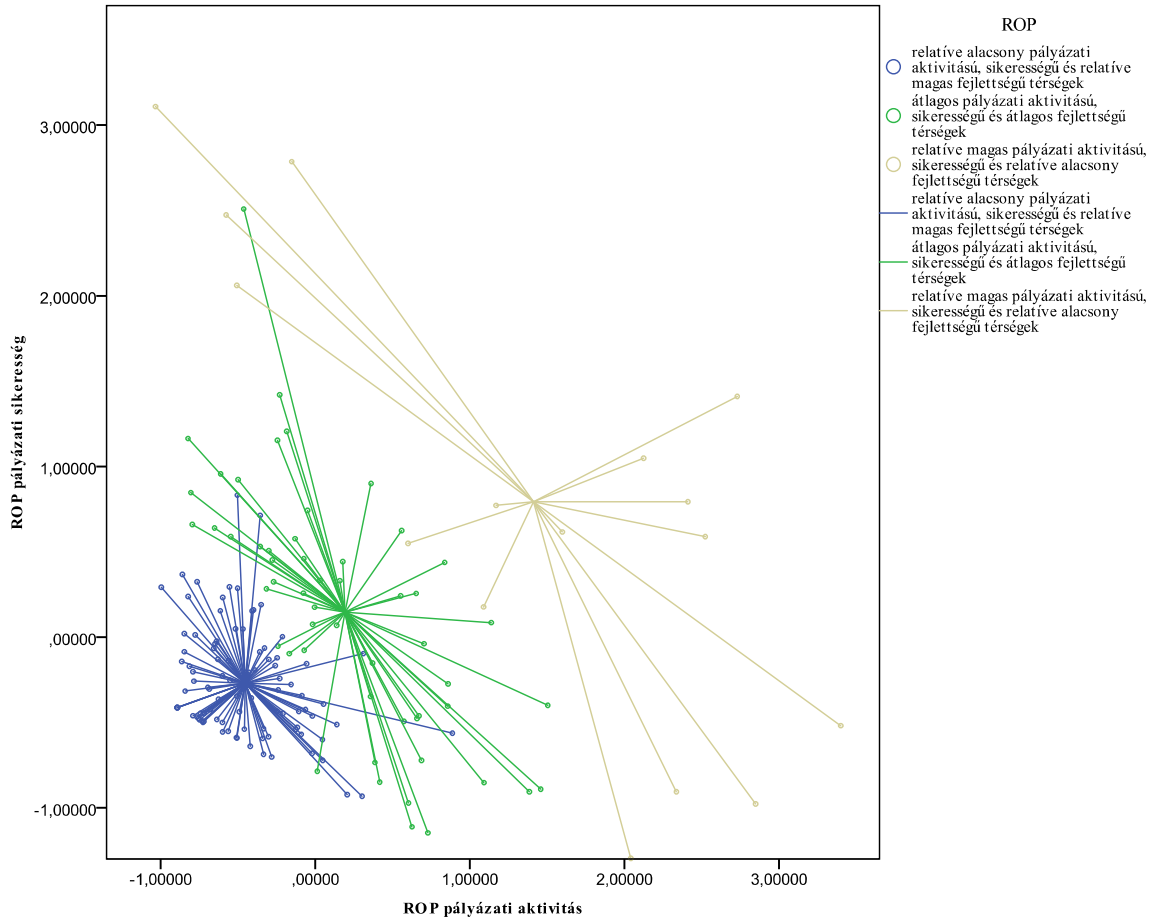
Kistérségek klaszterei a faktortérben V.



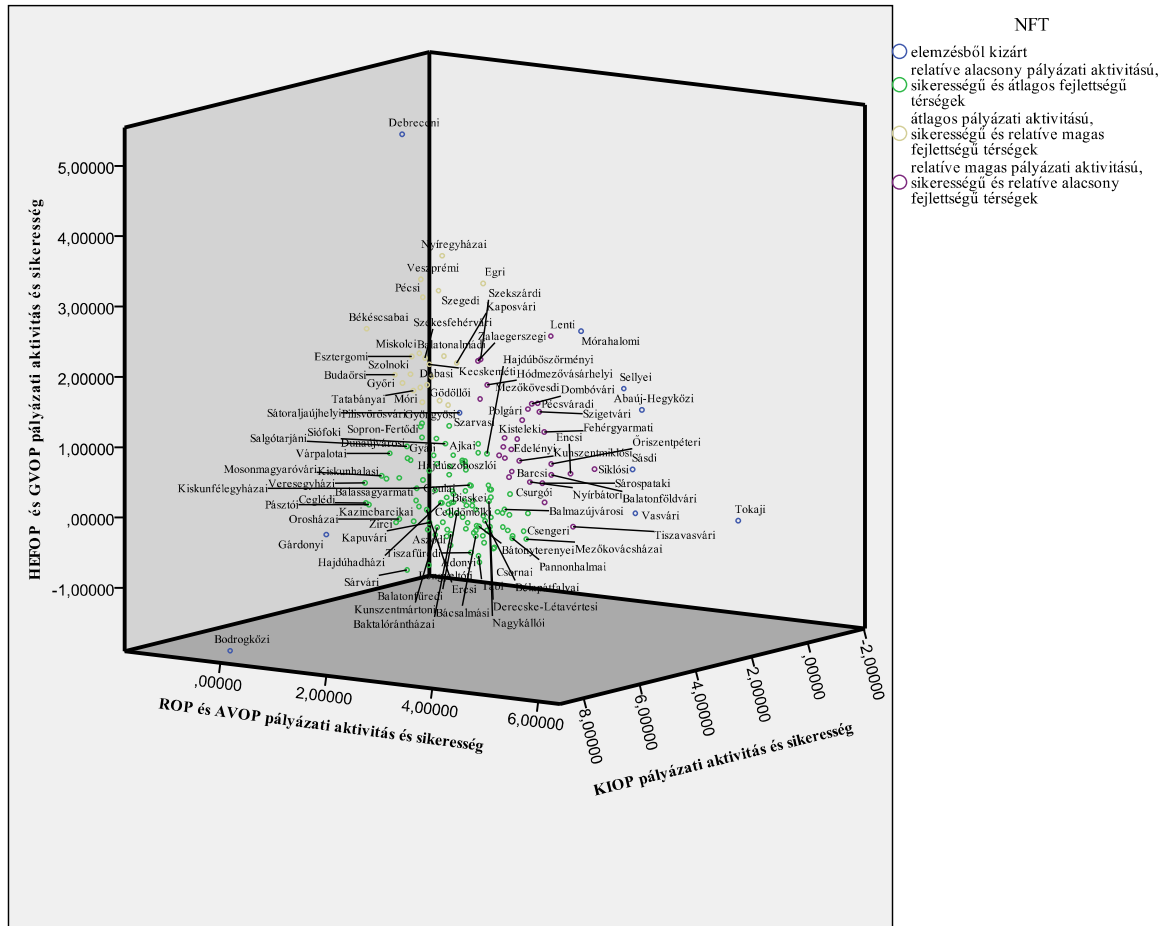
Kistérségek klaszterei a faktortérben VI.



Kistérségek klaszterei a faktortérben VIII.



Kistérségek klaszterei a faktortérben IX.



Kistérségek klaszterei a faktortérben X.

