

# ELMÉLET–MÓDSZERTAN

---

KUKELY GYÖRGY

## **A gazdaságfejlesztési célú állami és európai uniós támogatások szerepe az ipari térszerkezet formálódásában**

Az 1990-es években a gazdaság lett a magyarországi területi fejlődés legfontosabb szereplője (Enyedi 1997). A gazdaság területi folyamatait elsősorban a magán- és az állami befektetők tevékenysége befolyásolja. Az állami beavatkozás, az ágazati és területi szakpolitikák ezeket a folyamatokat mindössze korrigálni képesek. Az állami támogatások összege arra elegendő, hogy kisebb-nagyobb mértékben orientálja és ösztönözze a befektetőket bizonyos fejlesztések, illetve térségek irányában. Összességében azonban a rendszerváltás óta eltelt másfél évtizedben a területfejlesztési célú és hatású támogatások nem tudtak számottevő hatást gyakorolni a gazdasági térszerkezet alakulására, a területi különbségek nem csökkentek (OTK 2005). A tanulmány célja, hogy bemutassa a terület- és gazdaságfejlesztés lehetőségeit, eszközeit, a támogatások mértékét, jelentőségét. Igyekszünk választ adni a következő kérdésekre: A gazdaság- és területfejlesztési célú támogatások mennyiben tudtak hozzájárulni a területi differenciálódás mérsékléséhez? Mely területeken tudott az állami beavatkozás komolyabb területi hatással lenni a gazdasági térszerkezetre? Van-e változás e támogatások területi eloszlásában? Mi történt az európai uniós források belépésével?

A tanulmányban nem foglalkozunk a gazdaság egészével, hanem az ipart vizsgáljuk kiemelten. Egyrészt az agrártámogatások nagyságrendje, problematikája is megkívánja azt, hogy e területet külön kezeljük, másrészt a gazdaságfejlesztési célú támogatások nagy hányada elsősorban az ipari cégeket, cégcsoportokat segíti, s a területfejlesztési célú támogatások egy része is az ipari termelést, foglalkoztatást katalizálja. Számos kutatás bizonyította, hogy az ipari fejlődés nagymértékben meghatározta a területi differenciálódást (Kiss J. 1998, Nemes Nagy 1999).

A tanulmány első részében megvizsgáljuk, hogyan alakult át az ipari térszerkezet, majd elemezzük, hogy a gazdaság- és területfejlesztési politika milyen eredményeket tud felmutatni az ipari térszerkezet alakításában, a területi célok milyen hatékonysággal tudtak érvényesülni, összehasonlítva az ipar és a fejlesztési támogatások területi jellemzőinek időbeli alakulását.

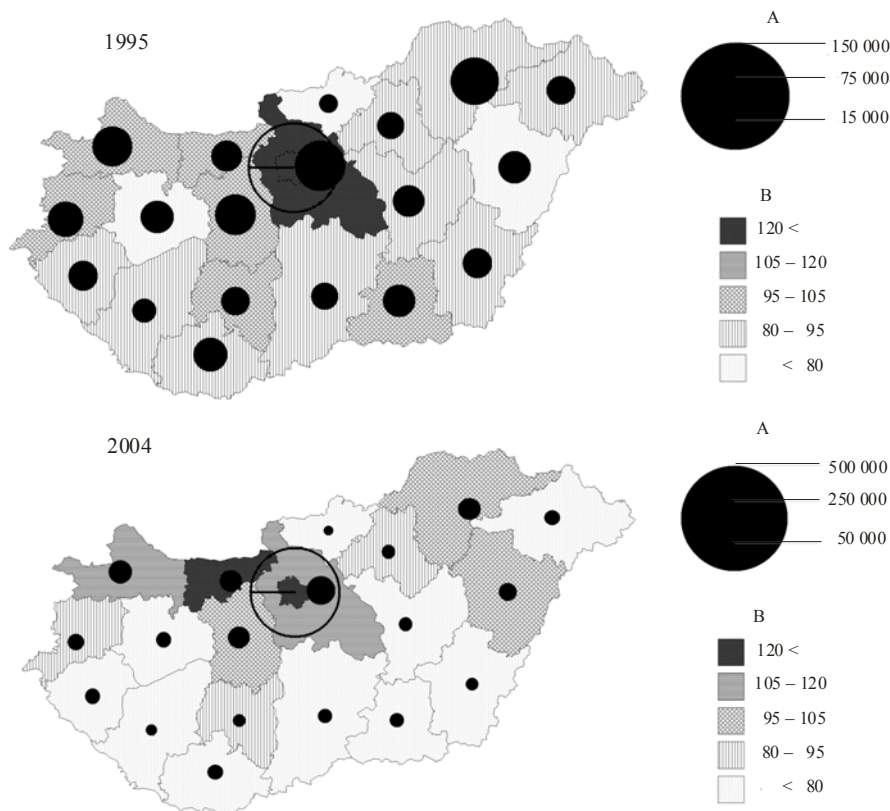
### **ÁTALAKULÓ IPARI TÉRSZERKEZET**

A rendszerváltás után az ipari térszerkezet jelentős átalakuláson ment keresztül (Barta 2002, Kiss 2002, Nemes Nagy 1999). A korábbi struktúrát egy attól alapvetően eltérő, új térszerkezet váltotta fel (1. ábra). Ebben fontos szerepet játszott a piacgazdasági átmenet (a tulajdonviszonyok átalakulása, új nemzetközi integráció stb.), a lejátszódott radikális ágazati szerkezetváltás, az országba érkező – s bizonyos térségeket preferáló – külföldi

működőtőke-beruházás stb. A piacgazdaságban más tényezők váltak meghatározóvá, például a földrajzi fekvés, a munkaerő-állomány mennyisége és minősége, az infrastrukturális ellátottság stb. Ennek következtében nemcsak a térszerkezet alakult át, hanem a területi egyenlőtlenségek is növekedtek. Különösen az észak-dunántúli térségek súlya növekedett, de 2004-ig – csökkenő mértékben ugyan – a közép-magyarországi régió volt a legnagyobb ipari koncentráció. (2005-től az ipari termelés tekintetében már Közép-Dunántúl került a rangsor élére.) Az ország más területeinek ipari súlya folyamatosan csökkent, a területi koncentráció erősödött (1. táblázat).

1. ábra

*Az ipari GDP megoszlása megyénként 1995-ben és 2004-ben*



Megjegyzés: KSH adatai alapján saját szerkesztés.

Jelmagyarázat: A – Az ipari GDP volumene (millió Ft), B – az egy ipari foglalkoztatottra jutó ipari GDP az országos átlag százalékában.

1. táblázat

*Az ipar területi allokációjának változása*

(Százalék)

Terület	Az ipari foglalkoztatottak megoszlása			Az ipari termelés megoszlása			Az iparba érkező külföldi működő tőke megoszlása	
	1990	1995	2005	1990	1995	2005	1995	2005
Közép-Magyarország	28	23	25	44	48	27	43	36
Észak-Dunántúl	24	28	31	25	30	50	27	42
Többi régió	48	48	44	47	45	33	29	22
<i>Összesen</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

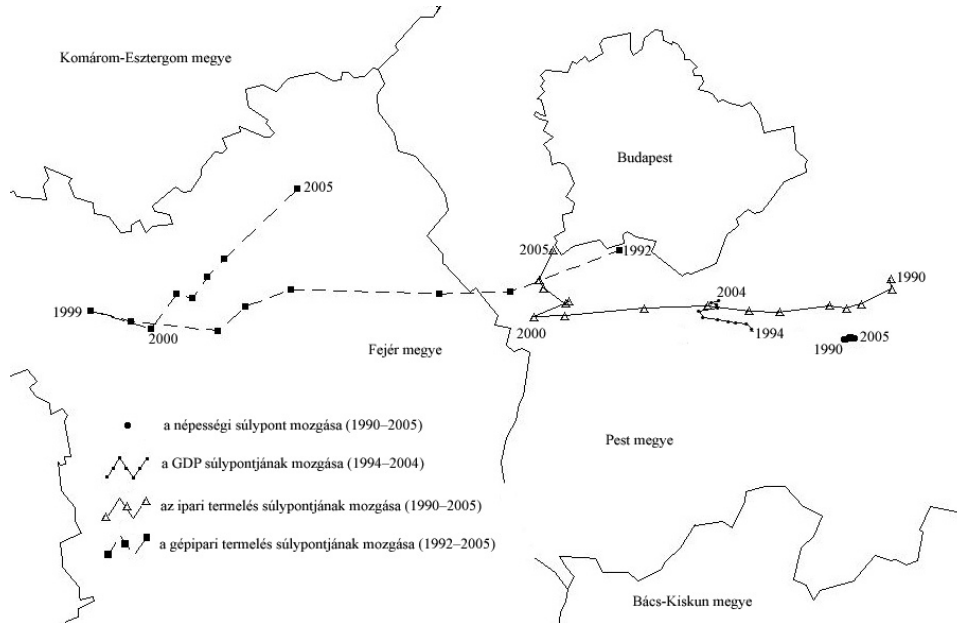
Forrás: KSH területi és megyei statisztikai évkönyvek, KSH Statinfo.

Az ipari térszerkezet átalakulásának nagyságát és irányát egyszerű matematikai módszerekkel is meg lehet határozni. A súlypontmódszer segít megállapítani, hogy az ipari termelés területi jellemzői hogyan változtak, s lehetővé teszi, hogy a későbbiekben ezzel összevessük az állami támogatások súlypontjának elmozdulását. A tanulmányban megyei szinten rendelkezésre álló adatokat vizsgálunk, mivel mind az ipari, mind a támogatási adatok hosszabb távon összehasonlíthatóan ezen a területi szinten állnak rendelkezésre. Az egyes megyék adatait az adott téregység geometriai középpontjához rendeltük hozzá. Ez természetesen bizonyos torzulásokhoz vezet ahhoz képest, mint ha települési adatokat vettünk volna alapul (például Nemes Nagy 2003), de elsődleges célunk nem a súlypontok precíz meghatározása, hanem az ipari térszerkezet, illetve a gazdaság- és területfejlesztési támogatások területi allokációjának és változásának időbeli összevetése volt. (A súlypontszámítás módszertani kérdéseit lásd Nemes Nagy 2005).

Az ipari termelés súlypontja 15 év alatt igen jelentős mértékben, 38 km-rel tolódott el (2. ábra). Míg 1990-ben a népesség és az ipari termelés súlypontja egymás közelében helyezkedett el, az elmúlt másfél évtizedben egymástól nagy távolságra kerültek. Közben a népesség súlypontja kismértékben (alig 1 km-rel) kelet felé tolódott, addig az ipari termelés súlypontja 2000-ig gyorsuló ütemben haladt nyugat felé, majd északnyugat felé fordult.<sup>1</sup> Az ipari termelés növekedésében kulcsszerepet játszott a gépipar, amely az ipar legfontosabb húzóágazata, elsősorban az ágazatban Észak-Dunántúlon realizálódott külföldi működőtőke-befektetéseknek köszönhetően (Kukely 2004). A gépipari termelés súlypontjának együttmozgása az ipari termelés súlypontjával jól leképezi, hogy az ágazat milyen fontos szerepet tölt be a magyar gazdaságban, mivel az irányváltás is elsősorban a gépipari termelés megváltozó térszerkezetéből adódik. A gazdasági súlypontok (például az ipari termelés, a GDP) mozgását tekintve az 1990-es években tehát markáns kelet-nyugati mozgás volt, míg az ezredforduló után határozott irányváltás történt észak felé (elsősorban a budapesti agglomeráció és Komárom-Esztergom megye dinamizmusának köszönhetően).

<sup>1</sup> A nemzetközi információtechnológiai recesszió okozta folyamatok begyűrűzésének következtében csak a 2001-es súlypont nem illeszkedik ebbe a tendenciába. A 2002 utáni, északnyugat felé történő markáns elmozdulás fő oka elsősorban Komárom-Esztergom megye ipari termelésének dinamikus növekedése és Fejér visszaesése.

A súlypontok mozgása 1990–2005 között Magyarországon



Megjegyzés: saját szerkesztés.

## AZ ÁLLAMI TERÜLET- ÉS GAZDASÁGFEJLESZTÉSI POLITIKA BEAVATKOZÁSÁNAK FŐ TERÜLETEI

Az elmúlt másfél évtizedben bekövetkezett térszerkezet-változás, súlyponteltolódás növekvő területi differenciálódással járt együtt. A piaci folyamatokba az állami politika kisebb-nagyobb mértékben megpróbált beavatkozni. Egyrészt a beruházásösztönzési, illetve a hatékonyságot javító gazdaságfejlesztési támogatások révén maga is hozzájárult a térbeli mozgások illetően alakulásához, másrészt a területfejlesztés révén igyekezett e folyamatokat korrigálni, s a differenciálódást tompítani.

A rendszerváltás után az állami beavatkozás eszközei megváltoztak, lehetőségei szűkültek. A gazdaságpolitika direkt eszközei csökkentek, elsősorban közvetett módon képes hatást gyakorolni az ipar struktúrájára. Az állam elsősorban anyagi és szabályozási eszközökkel tudja befolyásolni a piaci indítatású fejlődési folyamatokat. Állami beruházások és támogatások révén képes oldani a piac által kialakított területi differenciákat (Nemes Nagy et al. 2000). Az állami területfejlesztési politika megpróbál hatást gyakorolni a (külföldi) beruházók telephelyválasztására, annak érdekében, hogy oldja az erős területi koncentrációt, illetve, hogy a külföldi működőtőke-vonzásban lemaradt térségek felé orientálja a befektetőket. A keleti és déli, kevésbé fejlett régiók felzárkózásában is nagy szerepet kaphatnak a megjelenő új külföldi beruházások, s mind a foglalkoztatásban, mind az értéktermelésben jelentős impulzusokat hozhatnak a lemaradó térségekbe.

Ennek eléréséhez javítani kell a befektetői környezetet, amelyben az állami szerepvállalás nagy hangsúlyt kap (infrastrukturális fejlesztések, pénzügyi ösztönzők rendszere, humánerőforrás-fejlesztés stb.). A befektetésösztönzés mellett a már jelen lévő vállalatok fejlődését is katalizálhatja az állami szerepvállalás. A munkahelyteremtést, a modernizációt, az innovativitást, a lokális beágyazódás támogatását az államnak is segítenie kell, a támogatásoknak a fejlődés hajtóerőit kell mozgásba hozniuk (Kengyel 1998).

Magyarországon európai összevetésben is jelentős költségvetési forrásokat különítenek el területfejlesztésre, s a területfejlesztés gazdaságpolitikai jelentősége is megnövekedett az elmúlt évtizedben (Illés 2002). A rendszerváltás óta három területen voltak igazán számottevőek a gazdaságpolitika területfejlesztést szolgáló erőfeszítései:

- az elmaradott vagy lassan fejlődő térségek elérhetőségének javítása érdekében szorgalmazott *autópálya-építésben*,
- a befektetések számára telephelyet kínáló *ipari parkok* hálózatának kiépítésében,
- a külföldi vállalatok letelepülését közvetlenül *ösztönző támogatásokban*.

A kormányzat fejlesztési prioritásai között – legalábbis a tervezés szintjén – hangsúlyosabbá váltak a területi felzárkóztatást segítő intézkedések. A befektetés-ösztönzésben a nem pénzügyi eszközöket és az infrastruktúra-fejlesztést favorizálják.

### **Autópálya-fejlesztések**

Az autópálya-hálózat fejlesztése, különösen az M3-as és M5-ös továbbépítése, valamint az M6-os autópálya építése kimondottan az eddig lassabb gazdasági növekedést produkáló térségek elérhetőségének javítását célozta meg. A javuló infrastrukturális helyzetnek már látható eredményei is vannak, a külföldi befektetések egyre gyakrabban jelennek meg az ország eddig kevésbé preferált térségeiben (Tóth 2005). A beruházásösztönző támogatások területi allokációja is jelzi ezt a területi elmozdulást. A Bosch például 1998-ban hozta létre üzemét Hatvanban, és új beruházásainak súlypontját fokozatosan kelet felé tolta el az M3-as autópálya továbbépítésével: 2004-ben Egerben és Miskolcon indította új beruházásait.

Az ipari beruházások súlypontja 2001 óta folyamatosan északkelet felé tolódik, 2003 óta – a budapesti agglomeráció és Komárom-Esztergom megye után – Borsod-Abaúj-Zemplén megyében realizálódott a legtöbb ipari beruházás, amiben a javuló elérhetőség is fontos szerepet játszott. Ugyanakkor más vélemények is megfogalmazódnak (Németh 2006), amelyek szerint az autópálya-hálózat bővítése nem eredményezett olyan gazdasági fellendülést, amely a területi felzárkózást számottevően segítené.

### **Az ipari parkok hálózata**

Az ipari parkok fejlesztését 1997 óta pályázati rendszerek működtetésével támogatja az Ipari/Gazdasági Minisztérium, s a területfejlesztési forrásokból is jelentős összegeket nyújtottak az ipari parkok kialakítására (az 1997–2005 között e célra elosztott 9 Mrd Ft-ból közel 5 Mrd Ft-ot a területfejlesztési alapokból finanszíroztak<sup>2</sup>). A területfejlesztési

<sup>2</sup> Az önkormányzatok az ipari-park-fejlesztéshez a központi költségvetési támogatásokhoz hasonló nagyságrendben járultak hozzá, így az állami beruházás értéke közel 20 Mrd Ft-ot tett ki.

források elosztásánál előnyt élveztek a kevésbé fejlett régiók, az ipari parkok infrastruktúrájának kialakítását segítő támogatások nagy részét észak- és dél-alföldi, illetve észak-magyarországi ipari parkok fejlesztésére fordították. Számos esetben az ipari parkok jelentősen hozzájárultak a beruházások növeléséhez, a foglalkoztatási nehézségek enyhítéséhez és az ipari struktúra átalakításához, de olykor nem váltották be az előzetes reményeket (például két park már visszaadta az ipari park címet, mert nem tudott befektetőket találni, s több mint tíz park nem tudta teljesíteni a szerződésben foglalt öt éves célkitűzéseket).

A területfejlesztési források nemcsak az ipari parkok létesítését, hanem azok további fejlesztését (például inkubátorházak, logisztikai, innovációs, informatikai, egyéb üzleti szolgáltatások fejlesztése, magasabb szintű, úgynevezett integrátor ipari parkok létrehozása) is támogatják, s a mennyiségi helyett egyre inkább a minőségi fejlesztés kerül előtérbe az állami pénzek elosztásánál is. Ehhez hozzájárult, hogy az ipari parkok mára gyakorlatilag egyenletesen lefedik az ország területét. 2006-ban 179 ipari park címmel rendelkező terület volt Magyarországon, melyek döntő többsége 1997–2002 között jött létre. Az ipari parkok fejlesztését először központi forrásokból támogatták, de egyre jobban növekedett a decentralizáció, s 2004-től a regionális szintre helyeződött át a forráselosztás nagy része.

Regionálisan azonban jelentős eltérések mutatkoznak, s a fejlett és kevésbé fejlett régiókban az ipari parkok különböző úton fejlődtek. Az északnyugat-dunántúli térségben az ipari parkok a KMT<sup>3</sup>-befektetések célterületeivé váltak, s általában egy-két multinacionális cég köré szerveződtek. E parkokban a közép- és nagyvállalatok a tipikusak, melyek jellemzően exportorientált tevékenységet végeznek. A kelet- és dél-magyarországi térségben a KMT-befektetések súlya kisebb, a beruházások összvolumene is alacsonyabb. Inkább a hazai kis- és középvállalkozások települtek be a parkokba, s számos ipari park alig, vagy egyáltalán nem tudott befektetőt vonzani (2. táblázat).

2. táblázat

*Az ipari parkok regionális jellemzői, 2005*

Régiók	Az ipari parkok száma, db	A vállalatok létszáma, ezer fő	A vállalatok árbevétele, Mrd Ft	Az átlagos vállalat-nagyság, fő	Egy parkra jutó létszám, fő	Egy parkra jutó beruházás, Mrd Ft	Egy parkra jutó árbevétel, Mrd Ft	Exportarány, %
Közép-Magyarország	30	17	408	30	572	3	14	18
Közép-Dunántúl	29	52	2473	97	1807	21	85	79
Nyugat-Dunántúl	22	38	1045	111	1724	20	48	62
Dél-Dunántúl	17	9	128	43	547	3	8	46
Észak-Magyarország	25	24	594	44	948	10	24	61
Észak-Alföld	26	15	486	48	588	5	19	68
Dél-Alföld	30	16	299	33	520	2	10	20
<i>Összesen</i>	<i>179</i>	<i>171</i>	<i>5433</i>	<i>57</i>	<i>957</i>	<i>92</i>	<i>30</i>	<i>64</i>

Forrás: Ipari Parkok Egyesülete.

3 A tanulmányban előforduló betűszavak magyarázata a rövidítések jegyzékében található, a 134. oldalon.

### Beruházásösztönző és fejlesztési támogatások

Az állami fejlesztéspolitika egyik legfontosabb eszközét az *állami fejlesztési támogatások* képezik. A területi fejlődést ösztönző támogatások közvetve vagy közvetlenül kihatnak a gazdaság fejlődésére, ahogy a gazdaságfejlesztési célú támogatások is hozzájárulnak a területi különbségek változásához. Az állami gazdaságfejlesztési célú támogatások eredményeként javul a foglalkoztatás, fokozódik a vállalkozói aktivitás, fejlődik az üzleti infrastruktúra, elterjednek a modern vállalati menedzsment-rendszerek, a vállalatok együttműködési hajlandósága nő stb. – összességében javul az adott térség gazdasági teljesítménye, ami hozzájárul a térségek népességmegtartó erejének növekedéséhez, gazdasági versenyképességének kibontakozásához. A területi fejlődést ösztönző – gazdaságfejlesztési tartalmú – támogatások hozzájárulnak az üzleti infrastruktúra kiépítéséhez a befektetők által kevésbé preferált térségekben is.

A gazdaságfejlesztési támogatások területi hatása és eredménye nehezen számszerűsíthető. A magyarországi összberuházásokhoz képest a területfejlesztési célú és hatású állami támogatások összege nagyságrendekkel kisebb, a közvetlen területfejlesztési célú támogatások nem érik el a beruházások 1%-át sem (3. táblázat).

3. táblázat

#### *A területfejlesztési támogatások és a beruházások alakulása 1999–2005 között*

Megnevezés	(Mrd Ft)						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Összes beruházás	2427	2845	3122	3408	3710	4170	4469
Összes ipari beruházás	884	971	984	930	1094	1237	1221
Területfejlesztési célú támogatások	26	22	22	24	28	27	39

Forrás: KSH, VÁTI.

Az 1999–2002 közötti négy évben az *összes beruházásnak mindössze 10%-át tette ki az összes állami támogatás együttes összege* (Jusztin–Sóvágó 2004). Az állami támogatásokon belül azonban nem a gazdaságfejlesztés játssza a legfontosabb szerepet, a vizsgált időszakban az összes állami támogatásnak mindössze 17%-a jutott gazdaságfejlesztési célra, de annak nagy részét agrár- és vidékfejlesztésre fordították. Az állami támogatások több mint kétharmadát infrastruktúra-fejlesztésre nyújtották (szennyvízkezelés, útépítés, egészségügy, oktatás, vízgazdálkodás stb.). Az összes állami támogatás mindössze 4%-át fordították a „gazdasági versenyképesség javítására”, ami elsősorban a termelő vállalatok segítségét jelentette. Ezek az arányok még a 2004-től belépő európai uniós támogatásokkal együtt is alacsony értéket mutatnak. *2005-ben az összes beruházásnak mindössze 2%-át tették ki az európai uniós gazdaságfejlesztési célú támogatások, s ugyancsak 2%-ot tett ki a hasonló célokkal rendelkező állami célleírányzatok támogatási összege (beruházás-ösztönzési, kv-fejlesztési, K+F-támogatások stb.)*. A támogatások volumene alapján tehát nem beszélhetünk jelentős hatást kiváltó állami forráselosztásról (Jusztin–Sóvágó 2004). E fejlesztések azonban nem hatástalanok, mivel befolyásolják a piaci folyamatokat, hozzájárulván a területfejlesztési politika céljainak érvényesítéséhez.

## A TERÜLETFEJLESZTÉSI CÉLÚ ÉS HATÁSÚ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK

A központi kormányzat (közvetlen) területfejlesztési célú, illetve (közvetett) területfejlesztési hatású támogatások révén tudja befolyásolni a gazdaság területi szerkezetét. A területfejlesztési törvény a közvetett eszközök közé sorol minden, az állami költségvetés fejezeteiben, illetve elkülönített alapokban megjelenő támogatást, noha csak bizonyos részüknek van területfejlesztési célja is (Perger 2001). *A területfejlesztési célú források az összes támogatásnak alig tizedét teszik ki.* Az ágazati kezelésű céllelőirányzatok esetén viszont alig érvényesülnek a területi szempontok, habár a területi preferenciák elvileg ezek elosztásánál is kapnak szerepet.

Az állami támogatások különböző alapjainak száma, célja és elnevezése is gyakran változott az elmúlt időszakban. A legnagyobb változásokat a területfejlesztési törvény (1996), később a Széchenyi-terv megjelenése (2000), majd az Európai Unióhoz történő csatlakozás (2004) hozta. Ugyancsak változott a megyei és regionális szinten decentralizált támogatások aránya, ezek az állami források körében egyre növekvő szerepet kapnak (Dupcsák et al. 2000, Grosz 2001, Jusztin–Sóvágó 2004, Kiss É. 2004, Nagy A. 2006, Tóth–Kozma 2004). A források egyre nagyobb hányadát tehát helyben osztják el, érvényesítve a megyén/régióon belüli prioritási sorrendet. Az 1996-os területfejlesztési törvény előírta, hogy a közvetlen területfejlesztési célokat szolgáló források legalább felét decentralizálni kell. 2001-től e forrásokat a régiók és a megyék osztják szét. A decentralizált területfejlesztési források GDP-hez mért aránya azonban még rendkívül alacsony (0,2%). A decentralizált források esetében sem a gazdaságfejlesztésre helyezték a legnagyobb hangsúlyt, bár vannak olyan térségek, ahol e cél prioritást kapott a támogatások felhasználásában (például Hajdú-Bihar megyében az iparfejlesztés, lásd Tóth–Kozma 2004).

*A területfejlesztési célú állami források* elosztásában közvetlenül érvényesülnek a területi szempontok. A rendszerváltást megelőzően működött Területfejlesztési és Szervezési Alap helyét 1992-ben a Területfejlesztési Alap vette át. 1996-tól kezdődően a területfejlesztési források száma és nagysága kibővült (4. táblázat). Gazdaságfejlesztési céllal a területfejlesztési céllelőirányzat (TFC), illetve utódja, a területi és regionális fejlesztési céllelőirányzat (TRFC), valamint a területi kiegyenlítést szolgáló céllelőirányzat (TEKI) rendelkezik, de támogatásban csak a központilag meghatározott kedvezményezett térségek és települések részesülhetnek.



4. táblázat

*A területfejlesztési célú állami források formái, céljai, célterületei  
1996-tól napjainkig*

1996–2003	2003	2004–	Célja	Célterületei	Forrás (2005, Mrd Ft)
	Területfejlesztési cél-előirányzat (TFC) – decentralizált	<b>Területi és Regionális Fejlesztési Cél-előirányzat (TRFC)</b> – regionális szinten decentralizált (67%-ban)	– gazdaságfejlesztés, – munkahelyteremtés, – termelőinfrastruktúra-fejlesztés, – a vállalkozói és befektetői tőke bevonása a területfejlesztési programokba	a területfejlesztési szempontból kedvezményezett térségek és települések önkormányzatai és vállalkozásai	21,0
	Kistérségi Támogatási Alap (KITA) Térség- és településfelzárkóztatási cél-előirányzat (TTFC)				
	<b>Területi kiegyenlítést szolgáló cél-előirányzat (TEKI) – megyei szinten decentralizált</b>		– termelőinfrastruktúra kiépítése (marginális része az ipari területek kialakítása) – turizmus, – környezet-, természetvédelem, – szociális foglalkoztatás segítése	a kedvezményezett térségek önkormányzatai	11,5
	<b>1998-tól Céljellegű decentralizált támogatás (CÉDE) – megyei szinten decentralizált</b>		– önkormányzati tulajdonhoz kapcsolódó felhalmozási, felújítási és vis maior feladatok támogatása	a kedvezményezett térségek önkormányzatai	6,5

Megjegyzés: 1996–2003 között 3 cél-előirányzat (a CÉDE csak 1998-tól) szolgált közvetlen területfejlesztési célokat, 2003-ban 2 újabbat hoztak létre, 2004-től pedig 3 cél-előirányzat összevonásával újra három forrás állt rendelkezésre. **Vastag betűvel** a ma is létező cél-előirányzatok, *dőlt betűvel* a decentralizáció mikéntje.

*A területfejlesztési hatású állami források az ágazati szakpolitikák cél-előirányzatai.* Elosztásukban direkt területi szempontok jellemzően nem érvényesülnek, de jelentős hatással lehetnek egy-egy térség társadalmi-gazdasági viszonyaira, valamint az ország területi folyamataira. Az ágazati kezelésű előirányzatokból a hátrányos helyzetű megyék (Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Nógrád, Békés, Somogy) 1999-től kezdve meghatározott nagyságú minimális támogatásban részesültek. Ez a kiemelés azonban nem biztosított előnyt e megyék számára, sőt inkább veszteséget jelentett, mivel népességarányos elosztás esetén is nagyobb forráshoz juthatnának (Illés 2002, 2003). 2004 óta az egyes szaktárcák éves költségvetési forrásának bizonyos hányada is felosztásra kerül a régiók között. A gazdaságfejlesztéssel kapcsolatban a legfontosabb elkülönített pénzalapok: a kis- és középvállalkozói cél-előirányzat (KKC), a gazdaságfejlesztési

célelőirányzat (GFC), valamint az ezt 2004-ben felváltó beruházásösztönzési célelőirányzat (BÖC).

5. táblázat

*(Területfejlesztési hatású\*) Gazdaságfejlesztési célú állami források formái  
1992–2005 között*

1992	1999–	2000–	2004–	Célja
Gazdaságfejlesztési célelőirányzat (GFC) (céljai: beruházásösztönzés, a feldolgozóipar versenyképességének javítása, KKV-fejlesztés, kereskedelemfejlesztés)		Regionális gazdaságépítési célelőirányzat (REGÉC)	<b>Beruházásösztönzési cél-előirányzat (BÖC)</b> és az azt kiegészítő: <b>Nemzeti beruházásösztönzési cél-előirányzat (NBÖC)</b>	az egyedi kormánydöntésen alapuló beruházások támogatása
<b>Kis- és középvállalkozói célelőirányzat (KKC)</b>				a KKV-k fejlődését segítő támogatások

Megjegyzés: 1992–1999-ig egy, 1999-től kettő, 2000-től három gazdaságfejlesztési célelőirányzat létezett, 2004-től pedig a BÖC keretében vonták össze a GFC-t és a REGÉC-et. **Vastag betűvel** a ma is létező célelőirányzatok.

\*A területfejlesztési törvény szerint a területfejlesztési hatású állami források körébe tartozik még számos egyéb állami forrás is: a turisztikai, a vízügyi, valamint az útfenntartási és -fejlesztési célelőirányzat; a Munkaerő-piaci Alap, a Környezetvédelmi Alap célfeladatok, az agrár- és vidékfejlesztési szakmai előirányzatok, továbbá a címzett és céltámogatások.

### A terület- és gazdaságfejlesztés állami eszközei az EU-csatlakozás előtt

Az ipari térszerkezet formálásában elsősorban a gazdaságfejlesztési (GFC/BÖC és a KKC), valamint a területfejlesztési (TFC/TRFC és a TEKI) alapok játszanak szerepet. A gazdaságfejlesztési célú támogatások címzettjei döntően vállalkozások, illetve a vállalkozási környezetet alakító, javító szervezetek (például önkormányzatok, ipari parkok). A vállalkozások elsősorban kapacitásbővítésre, termékkörbővítésre, korszerűsítésre, modernizációra, munkahelyteremtésre és együttműködésre kaphatnak támogatást. A gazdaságfejlesztési támogatások zöme a gazdasági centrumokba, a városokba került. A fejlettebb térségben nagyobb hangsúlyt kapott a versenyképes gazdaság fejlesztése, amit indikátorként jelez például a minőség- és környezetirányítási rendszerek támogatási összegének nagyobb mértéke. Az elmaradottabb térségekben inkább az üzleti infrastruktúra mennyiségi fejlesztése és a foglalkoztatás javítása kapott prioritást.

#### *A gazdaságfejlesztés fő célja: a gazdasági versenyképesség és a foglalkoztatás javítása*

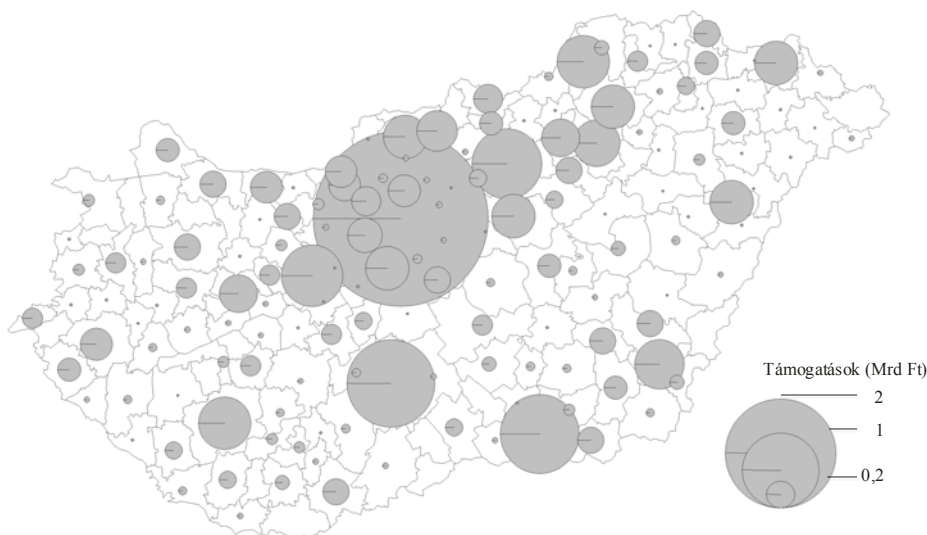
A közvetlen gazdaságfejlesztést elsősorban az ipari/gazdasági minisztériumi források támogatják. 1992–2003 között a gazdasági versenyképesség növelését szolgáló projektek finanszírozásában a gazdaságfejlesztési célelőirányzat (GFC) volt a legfontosabb támogatási forma. A támogatások területi szerkezete a külföldi tőke megjelenési helyeivel mutatott összefüggést. Mivel a GFC-támogatások nagy részét iparvállalkozások nyerték el, így annak területi eloszlása is jelzi, hogy mely térségek az iparfejlesztés súlypontjai (Kiss É. 2004). A gazdaságfejlesztési támogatások célja az 1990-es években átalakult, s folyamatosan eltolódott a beruházásösztönzéstől a gazdasági versenyképesség növelése felé

(Nemes Nagy et al 2000). Ebben nagy szerepet játszott a beruházásösztönzési rendszer átalakulása is: 1996-tól a beruházásösztönzésben az egyedi alkuk helyett az adókedvezmények váltak dominánssá, az állam tehát a közvetlen támogatások helyett olyan bevételekről mondott le, amelyeket még be se szedett. Az 1990-es évek második felétől a támogatások közel fele technológiafejlesztésre és kapacitásbővítésre ment, a források többi részét elsősorban minőségirányítási rendszerek adaptálására és kereskedelemfejlesztésre fordították (minimális szerepet kapott az üzleti környezet és az innovativitás fejlesztése). Tehát egyre inkább a már jelen lévő vállalkozások részesültek támogatásban, s nem az új beruházásokat segítették, illetve azokat más formában támogatták (adókedvezmények).

1999–2005 között a gazdasági versenyképesség célra elnyert támogatásokból a legfejlettebb régiók (Közép-Magyarország, Közép-Dunántúl) mellett kiemelt támogatásban részesült Észak-Magyarország és Dél-Alföld is (3. ábra). A kevésbé fejlett régiók közül különösen az előbbi indult meg a gazdasági felzárkózás útján. Ugyanakkor relatíve kevés támogatást kaptak a nyugat-dunántúli vállalatok, holott az 1990-es években még Győr-Moson-Sopron megye részesült a legmagasabb fajlagos támogatásban (Nemes Nagy et al. 2000). Különbségek rajzolódnak ki a fejlettebb és kevésbé fejlett területek prioritást kapó támogatási céljai között. A fejlettebb térségekben az állami támogatásokon belül nagyobb az aránya a gazdaságfejlesztési célú támogatásoknak, míg az elmaradottabb régiókban inkább az infrastruktúra megteremtése kapott nagyobb hangsúlyt. A kevésbé fejlett térségek később kapcsolódtak be egy-egy magasabb fejlettségi szintet megcélzó pályázatba is. A már fentebb említett ISO-rendszerek mellett ilyennek tekinthetők a beszállítói tevékenység fejlesztésére kiírt pályázatok is, ahol eleinte döntően a fejlettebb térségek vállalatai nyertek támogatást.

3. ábra

*A gazdasági versenyképességet erősítő állami támogatások területi megoszlása (kistérségeként, 1999–2002)*



Megjegyzés: VÁTI adatai alapján saját szerkesztés.

A gazdasági versenyképesség növelését megcélzó támogatások jelentős része a *minőség- és környezetirányítási rendszerek* kialakításához, fejlesztéséhez kötődik. A minőségi termelés és szolgáltatás térnyerésével alapkövetelménnyé váló ISO-minősítések megléte javítja a vállalati szféra versenyképességét (Nagy G. 2003). Az állami támogatások fontos szerepet játszanak e formák terjedésében, amelynek révén a vállalatok számára új piacok nyílnak meg. A támogatások területi eloszlása jelzi a differenciálódás további növekedését, hiszen a kevésbé fejlett térségekben e rendszerek terjedésének növekedési üteme sokkal lassúbb (Észak-Magyarország és Dél-Dunántúl vállalkozásai nyerték el a legkisebb összegeket e célra). A minőség- és környezetirányítási rendszerek fejlesztésére a legtöbb forrást a budapesti cégek kapták, s a fővárosi dominancia az ezredforduló után évről évre erősödő volt. A pályázati források elosztásánál területi szempontok nem érvényesültek.

A gazdasági versenyképesség javításához szorosan hozzátartozik a *kis- és középvállalkozások (KKV) fejlesztése*. A KKV-k megerősítését az állami támogatások 1999 óta önálló beavatkozási területként célozzák meg (elsősorban a kis- és középvállalkozási célelőirányzat, a KKC révén). A KKC fő célja a kis- és középvállalkozások versenyképességének, valamint beszállítói kapcsolatainak fejlesztése (a KKC-források több mint negyötöde e két célra jut). E támogatási forma összegei rendkívül szerények, s az elnyert pályázatok céljai sok esetben megkérdőjelezhetők (Volter et al. 2005). E források területi eloszlásában az elmaradott térségeket részesítették előnyben, Észak-Magyarország kapta a támogatások legnagyobb részét.

Az ipari térszerkezet formálásában az *innovációs környezet kialakítását* célzó támogatások is szerepet játszhatnak. E célra azonban a gazdaságfejlesztési célelőirányzatból alig jutott, s jellemzően az infokommunikációs technológiák finanszírozására korlátozódott (technológiai infrastrukturális beruházások, innovációs központok, telekommunikációs központok létesítése).

#### *A területfejlesztés céljai: a foglalkoztatás javítása és az üzleti infrastruktúra fejlesztése*

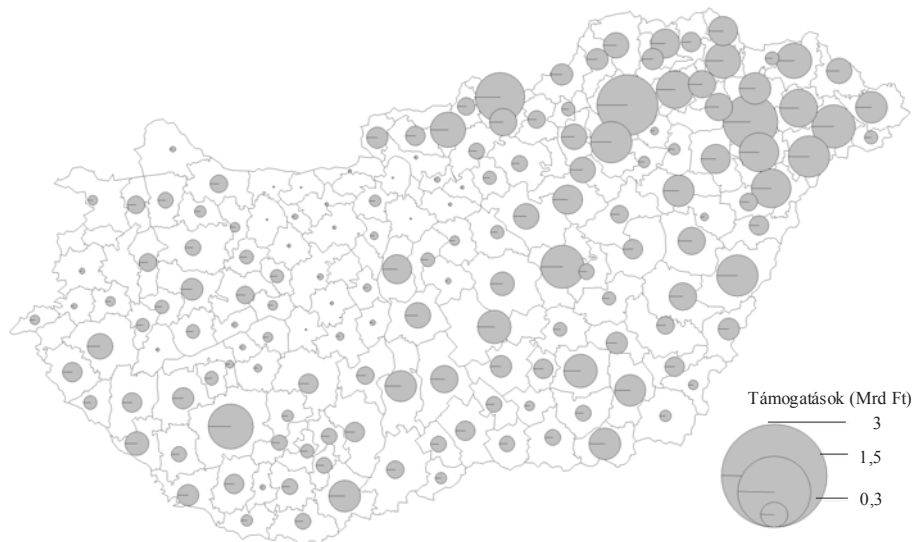
Az ipari térszerkezet formálásában a területfejlesztési célú támogatások kisebb szerepet játszanak, mint a közvetlen gazdaságfejlesztési célú támogatások. *Az elmúlt másfél évtizedben a gazdaságfejlesztés és a munkahelyteremtés nem mindig tartozott a területfejlesztési célú támogatások legfontosabb céljai közé, pedig a területfejlesztési koncepciókban és tervekben ezek mindig kiemelt fontosságot kaptak.* A közvetlen területfejlesztési támogatások esetében az ezredforduló környékén még a munkahelyteremtés és -megtartás játszotta a legfontosabb szerepet, később az infrastruktúra-fejlesztés került előtérbe (Dupcsák et al. 2000, Nagy A. 2006). *Az ezredforduló után a területfejlesztési támogatásoknak marginális része (a TFC-nek és a TEKI-nek mindössze 1-2%-a) szolgált közvetlenül gazdasági célokat.*

A területfejlesztési célú támogatások között a *foglalkoztatási támogatások* játszanak fontosabb szerepet az ipar támogatásában. A munkahelyteremtés és -megtartás közvetett célként a legtöbb előirányzat esetén megjelenik (elsődleges célterületként a TFC/TRFC, TEKI és a Munkaerő-piaci Alap esetén szerepel, a TFC-támogatások fele ilyen célokat szolgált 1999–2002 között, Jusztin–Sóvágó 2004). A foglalkoztatási célú területfejlesztési támogatások esetében a területi szempontok prioritást kaptak, az 1999–2005 között

kiosztott 25 Mrd Ft 75%-át a Dunától keletre található három régió kapta, különösen Északkelet-Magyarország részesült jelentős támogatásban (4. ábra).

4. ábra

*A foglalkoztatási célú területfejlesztési támogatások területi megoszlása  
(kistérségenként, 1999–2005)*

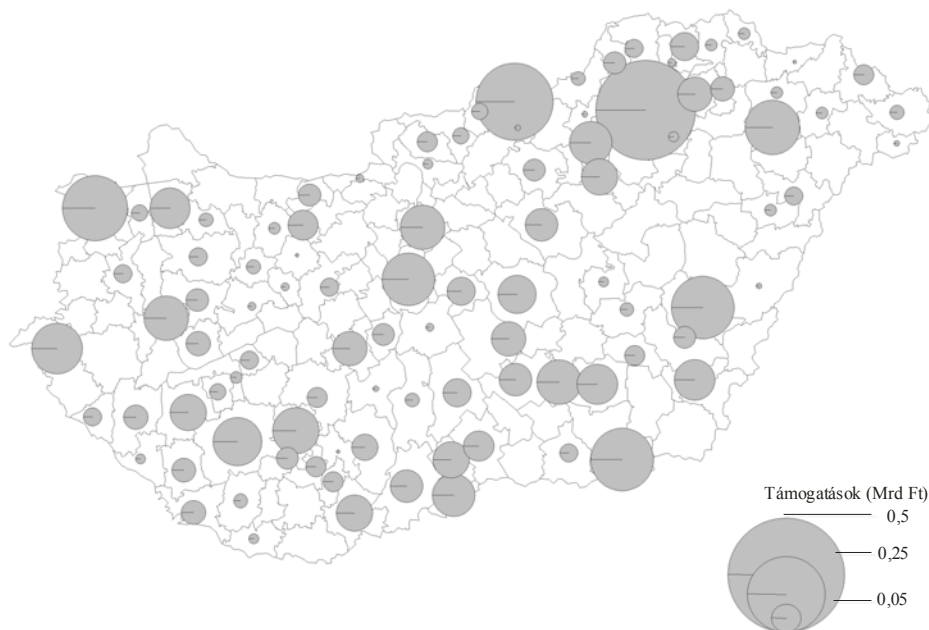


Megjegyzés: a VÁTI adatai alapján saját szerkesztés.

A *vállalkozói infrastruktúra* kialakítására csekély összeget, mindössze 5 Mrd Ft támogatást osztottak szét 1999–2005 között. A területi preferenciáknak köszönhetően a kevésbé fejlett térségek élveztek prioritást, ennek megfelelően Észak-Magyarország, Dél-Alföld és Dél-Dunántúl kapta a legtöbb támogatást. Ugyanakkor az észak-alföldi régió rendkívül alacsony dotációban részesült, a régió kistérségeinek több mint fele egyáltalán nem kapott támogatást (5. ábra).

5. ábra

*A vállalalkozói infrastruktúra kialakítását célzó területfejlesztési támogatások területi megoszlása (kistérségenként, 1999–2005)*



Megjegyzés: a VÁTI adatai alapján saját szerkesztés.

A közvetlen területfejlesztési támogatások összege ugyan 1996 óta folyamatosan emelkedett, reálértéken azonban az ezredfordulóig csökkent (Perger 2001), majd 2003-ig lényegében stagnált. Ugyanígy a fejlesztési célú támogatási rendszeren belül is csökkent a közvetlen területfejlesztési célú támogatások aránya, ami *önmagában is hozzájárult a területi különbségek növekedéséhez*. Az 1990-es években a TFC egy lakosra jutó összege az elmaradott térségek mellett éppen a legfejlettebb megyékben volt a legmagasabb, s habár tendenciájában növekedett az elmaradott térségek súlya, a területi kiegyenlítés cél továbbra is „fenntartásokkal” érvényesült.

### **Átalakuló állami támogatási rendszer az EU-csatlakozás után**

Az Európai Unióhoz történt csatlakozás következtében 2004-től az állami támogatási politikában is jelentős változások történtek. Az európai uniós források belépésével bizonyos célokat már nem finanszíroztak állami pénzekből. *A területfejlesztési célú támogatások összege viszont jelentősen növekedett*. Az átalakuló gazdaságpolitikában a GFC-t (és a Széchenyi-terv regionális gazdaságépítési céllelőirányzatát) felváltotta a beruházás-ösztönzési céllelőirányzat (BÖC), amely az egyedi kormánydöntésen alapuló beruházások támogatására szolgál. Korábban ezeket a nagyberuházásokat nem céllelőirányzatokból finanszírozták. A BÖC nagyságrendileg kevesebb projektre oszt szét jóval nagyobb ösz-

szegeket. Létrehozásakor célul tűzték ki a „gazdaságilag hátrányos megyék” kiemelt támogatását is. A nagyprojektek azonban nem ezeket a térségeket preferálták. A koncentrált forráselosztás területi szerkezetében Közép-Dunántúl és Közép-Magyarország kiemelkedő szerepet játszott, a források 90%-ával (igaz, a dunaújvárosi Hankook-beruházás egymaga a 2004–2005. évi BÖC-források több mint 40%-át kapta). A korábban a GFC-ből támogatott célokat 2004-től már európai uniós forrásokból finanszírozták.

### A gazdaságfejlesztés európai forrásai

Az állami források mellett egyre jelentősebb súlyra tettek szert az európai uniós támogatások. Már az EU-csatlakozás előtt is számottevő tőke áramlott az előcsatlakozási alapokon keresztül az országba. Ezen alapok közül területfejlesztési célú programnak a regionális PHARE és a PHARE CBC tekinthető. A PHARE-programok keretében 180 millió euró támogatást kapott Magyarország (Jusztin 2005). Bár a PHARE támogatási céljai között elsősorban az intézményrendszer kiépítése kapott prioritást, egyes programokban a gazdaságfejlesztés is nagyobb hangsúlyt kapott. Ezek közül ki kell emelni a KKV-fejlesztést is támogató Borsodi integrált szerkezetátalakítási programot (II. PHARE-program); valamint az ipari parkok infrastruktúra-fejlesztését, a KKV-szektor megerősítését, a vállalatok innovatív tevékenységét és együttműködését is támogató 2000–2001-es programot. A PHARE elsősorban a gazdaság versenyképességét közvetve javító infrastruktúra- és humán erőforrás-fejlesztési programokat támogatta, *az összes PHARE-támogatás 15–20%-a szolgált közvetlen gazdasági célokat.*

Az EU-csatlakozás kettős hatással volt a hazai gazdaságfejlesztésre. Egyrészt *megváltozott a gazdaságpolitika eszköztárára.* Több, korábban használt gazdaságpolitikai eszközt meg kellett szüntetni, illetve át kellett alakítani, mivel azok nem voltak EU-konformok (például vámszabad területek, közvetlen beruházástámogatás, beruházási adókedvezmények rendszere). Ugyanakkor új források nyíltak meg a fejlesztések számára (strukturális alapok, Kohéziós Alap). A Nemzeti fejlesztési terv (NFT) keretében 2004–2006 között a gazdasági versenyképesség operatív program (GVOP), 2007–2013 között pedig a gazdasági operatív program (GOP) biztosít forrásokat gazdaságfejlesztési célra. 2004–2006 között 154 Mrd forint állt rendelkezésre Magyarország számára a GVOP-n belül, 2007–2013 között pedig összesen 800–900 Mrd forint jut a GOP céljaira (éves szinten 128 Mrd forint). A Nemzeti fejlesztési terv I. és II. *egyik legfőbb célkitűzése a gazdasági versenyképesség növelése, valamint a területi felzárkóztatás.* Mindkét operatív program (OP) elsősorban a vállalkozások, kiemelten a KKV-k számára nyújt pályázati lehetőséget. Célul tűzték ki a gazdasági növekedés bázisának kiszélesítését, a termelékenység és a foglalkoztatottság javítását. A területi preferenciákkal is bíró (a támogatások háromnegyedét a négy kevésbé fejlett régióknak juttató) regionális fejlesztési operatív program (ROP) támogatott céljai között a gazdaságfejlesztés közvetlenül csupán a turizmusfejlesztésben jelenik meg, közvetetten pedig a térségek elérhetőségének javítása, a városi területek rehabilitációja, a képzési programok fejlesztése és a foglalkoztatás elősegítése van hatással a gazdasági fejlődésre. Ezek az intézkedések azonban az ipari térszerkezet formálásában jóval kisebb szerepet játszanak, így eltekintünk vizsgálatuktól.

*A gazdaságfejlesztés támogatása a gazdasági versenyképesség operatív programban (GVOP)*

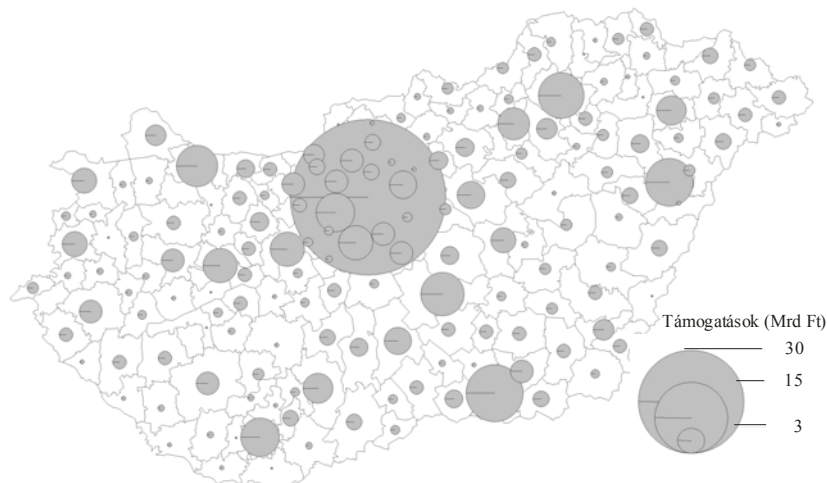
A GVOP forráselosztási rendszere magában foglalja a legfontosabb gazdaságfejlesztési célokat, az ipari térszerkezet formálásának eszközeit. Mivel az EU által elvárt dokumentálás és nyilvánosságra hozás e források tekintetében maradéktalanul megvalósul, így lehetőség van a támogatások célok szerinti részletesebb elemzésére is.

A GVOP keretében négy prioritást jelöltek ki a támogatások elosztására: a beruházás-ösztönzést, a KKV-fejlesztést, a K+F- és innovációs tevékenység fejlesztését, valamint az információs társadalom és gazdaság kialakítását. E célok hasonlóak a korábban a gazdaságfejlesztési célleírányzatból támogatott irányokhoz, s kiegészültek a beruházás-ösztönző támogatásokkal is. *A források összege azonban jóval nagyobb, s korábban marginális célok is komoly támogatásban részesülnek.*

A GVOP-források elosztásában azokat a térségeket preferálták, amelyekben a megfelelő humán erőforrás, infrastrukturális és logisztikai háttér már rendelkezésre áll. Emiatt a GVOP elosztásában a területfejlesztési célok alig érvényesültek, s a támogatások 55%-a a három legfejlettebb régióknak jutott. A fajlagos támogatásokat tekintve is a három legfejlettebb régió van kedvezőbb helyzetben, mindössze Vas és Zala megye kapott relatíve kevés forrást. Ugyan Csongrád, Heves, Bács-Kiskun és Hajdú-Bihar megye relatíve kiemelkedő támogatásban részesült, de Dél-Dunántúl és Északkelet-Magyarország (Heves és Hajdú-Bihar kivételével) megyéi voltak leginkább alulfinanszírozva (6. ábra). Ha viszont a gazdasági fejlettséghez viszonyítunk, már kedvezőbb területi konzekvenciákat vonhatunk le. A négy kevésbé fejlett régió megyéi – Nógrád kivételével – a GDP-hozzájárulásukhoz képest valamelyest nagyobb arányban részesültek a GVOP-forrásokból. Ebben azonban a legnagyobb szerepet e régiók infokommunikációs infrastruktúrájának fejlesztése és felsőfokú egyetemi központjainak támogatása, s nem a munkahelyteremtés és beruházásösztönzés játszotta.

6. ábra

*A GVOP-támogatások területi megoszlása (kistérségenként, 2004–2006)*



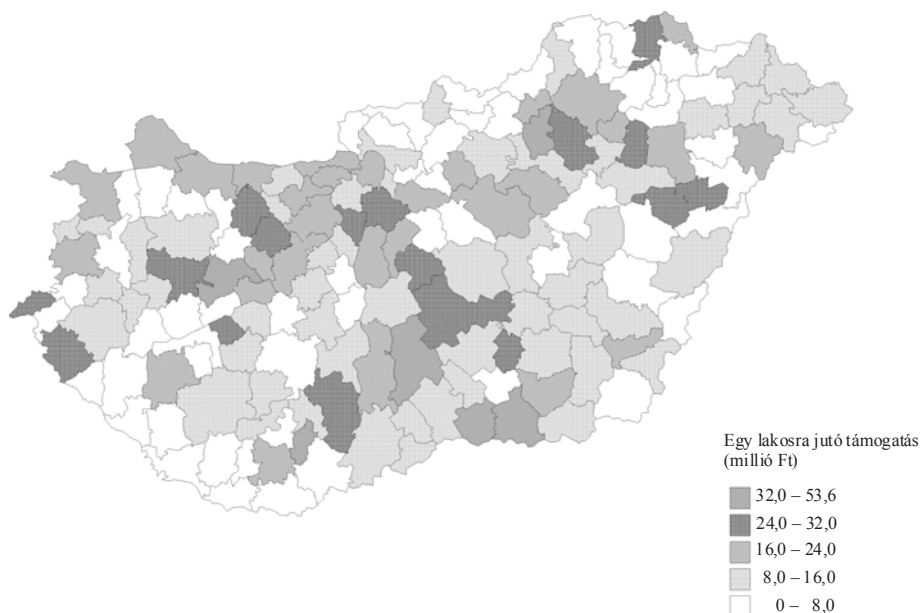
Megjegyzés: a GKM adatai alapján saját szerkesztés.



Az egy főre jutó fajlagos GVOP-támogatások térszerkezete a gazdasági fejlettséghez hasonló képet mutat: markánsan kirajzolódnak a fő szerkezeti tengelyek (7. ábra). Ezek mellett csupán néhány kis népességű, elmaradott kistérség kapott relatíve jelentős támogatást (Abaúj-Hegyközi, Lenti).

7. ábra

*Az egy lakosra jutó GVOP-támogatások területi megoszlása (kistérségenként, 2004–2006)*



Megjegyzés: a GKM adatai alapján saját szerkesztés.

6. táblázat

*A gazdasági versenyképességi operatív program 2004–2006 közötti támogatásainak regionális megoszlása a népesség és a GDP tükrében*

(Százalék)

Régiók	Népesség	GDP	Beruházás- ösztönzés	KKV- fejlesztés	K+F, innováció	Információs társadalom és gazdaság- fejlesztés
Közép-Magyarország	28	45	29	30	56	27
Közép-Dunántúl	11	10	19	11	6	9
Nyugat-Dunántúl	10	11	13	9	4	5
Dél-Dunántúl	10	7	6	8	6	8
Észak-Magyarország	13	8	13	11	5	11
Észak-Alföld	15	10	8	15	10	18
Dél-Alföld	13	9	12	17	13	20
<i>Összesen</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

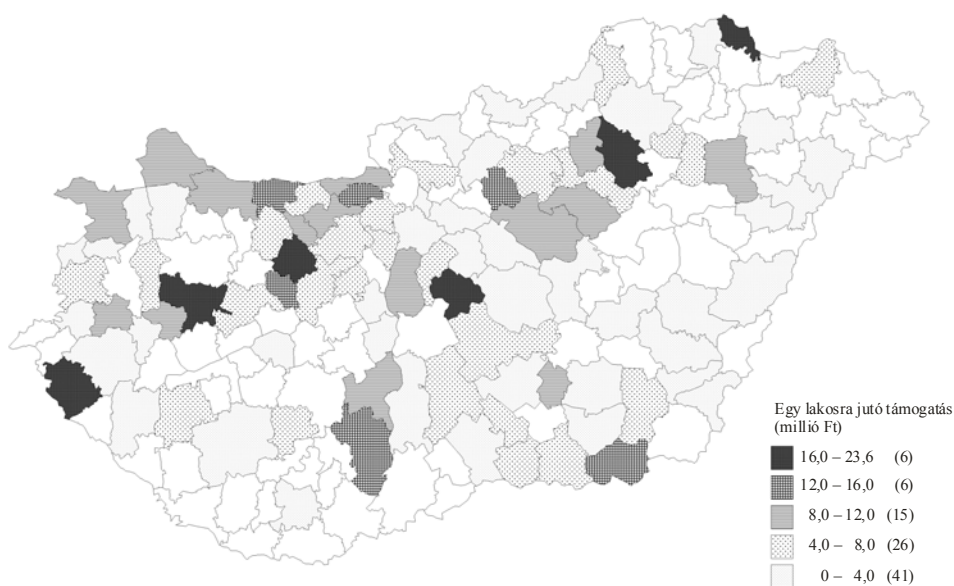
Megjegyzés: a GKM adatai alapján saját számítás.

*Beruházásösztönzés:* A GVOP-források negyedét *beruházásösztönzésre* fordították, közel 400 projekt részesült támogatásban a 3 év alatt. E prioritás fő céljai között az ipari és szolgáltatószektor versenyképességének fejlesztése és az üzleti infrastruktúra fejlesztése állt.

A GVOP beruházásösztönzési támogatásainak 60%-a jutott a három legfejlettebb régióba. Budapest relatíve kevés támogatásban részesült, ugyanakkor Pest megye közel hasonló arányban nyert el forrásokat, ami ráerősít a már feltárt eredményekre, miszerint a befektetők egyre inkább a főváros környezetét, s nem magát Budapestet célozzák meg. A legnagyobb fajlagos támogatásban az évek óta a beruházási lista éllovasának számító Komárom-Esztergom megye részesült. Az észak-dunántúli fő szerkezeti tengelyek mentén fekvő kistérségek részesültek számottevő beruházásösztönzési támogatásban, ami e térségek jövőbeli dinamikáját prognosztizálja. Az ország más részein a támogatások koncentrációja kisebb fokú, néhány kistérség szigetszerűen emelkedik ki (8. ábra). A legkevesebb támogatást a dél-dunántúli és az északkelet-magyarországi kistérségek kapták. A fentebb vizsgált beruházásösztönzési céllelőirányzat térbeli allokációját is figyelembe véve tehát a támogatott beruházások alapján a közeljövőben tovább növekedhetnek a területi különbségek.

8. ábra

*Az egy főre jutó beruházásösztönzési célú GVOP-támogatások területi megoszlása (kistérségenként, 2004–2006)*



Forrás: GKM.

A beruházásösztönzésre szánt forrásokat három területre koncentrálták, de 60%-ukat technológiai korszerűsítésre, modern termelőkapacitások kiépítésére fordították. A legnagyobb (több száz millió forintos) támogatási összegeket – akárcsak a beruházásösztönzési céllelőirányzat esetében – külföldi nagyvállalatok kapták (Siemens, GE, ZF,

Grundfos). A beruházásösztönzési támogatások jelentős része a közép-dunántúli, a nyugat-dunántúli és az észak-magyarországi régióba került. Míg Észak-Magyarországon a beruházások száma dinamikusan növekszik – tehát a régió e téren látványosan megindult a felzárkózás útján, addig Észak-Alföld továbbra is alulreprezentált e támogatási forma esetében.

A beruházásösztönzési támogatások 17%-át a beszállítói integrátorok számának növelésére és megerősítésére fordították. A közép- és nagyvállalatok támogatása mellett a beszállítói klaszterek létrehozását és fejlesztését is segítették (25 klaszter részesült támogatásban). E tekintetben a két észak-dunántúli régió emelkedik ki, míg Dél-Dunántúl és Közép-Magyarország szerepe alárendelt.

A beruházásösztönzési támogatások harmadik fontos célja az üzleti infrastruktúra – elsősorban az ipari parkok, inkubátorházak, innovációs és technológiai transzferközpontok, logisztikai központok – *fejlesztése*. Ebből a támogatásból a legkisebb arányban éppen a három legkevesbé fejlett régió részesedik, azaz még e támogatási forma is hozzájárul a területi különbségek további növekedéséhez.

*Kis- és középvállalkozások fejlesztése:* A GVOP-források 30%-át a KKV-k technológiai korszerűsítésére, a működésükhöz szükséges információkat nyújtó tanácsadásra, valamint a vállalkozások közötti együttműködés elősegítésére juttatták. A KKV-fejlesztési támogatások 80%-át a KKV-k műszaki-technológiai hátterének fejlesztésére fordították. A legtöbb pályázat (több mint 4200) a *korszerű minőségbiztosítási és környezetirányítási menedzsment-rendszerek* támogatására készült, de ezek a kisebb fajlagos forrásigény miatt a KKV-fejlesztési forrásoknak mindössze 7%-át jelentették. Hasonló összeg jutott a vállalkozások közötti kooperációra, a hálózatok kialakítására, bővítésére, közös beruházások megvalósítására.

A KKV-támogatások területi szerkezete a népesség regionális eloszlásának megfelelő. Mindössze Csongrád és Bács-Kiskun kapott relatíve nagyobb támogatást. A legkisebb fajlagos támogatást a nógrádi és békési cégek kapták, azaz e két megye nemcsak az új beruházások, hanem a KKV-szektor esetében is lemaradást mutat. A vállalati kooperációt segítő támogatások esetében viszont az alföldi régiók kaptak hangsúlyosabb szerepet.

*Kutatás-fejlesztési és innovációs tevékenység:* A GVOP K+F- és innovációs tevékenységet segítő forrásainak nagy részét az egyetemvárosok kapták, az összes támogatás felét pedig Budapest.

A korszerű, piacképes termékek, eljárások és szolgáltatások létrejöttét eredményező alkalmazott kutatások és technológiai fejlesztések támogatására jutott az intézkedés forrásainak közel 40%-a. A projektek jelentős részét a vállalati és kutatási szféra által létrehozott konzorciumban hajtják végre, de számos vállalati K+F-projekt is nagy összegű támogatásban részesült (például GE, Continental Teves, Philips, Nitrokémia). A K+F-támogatások kb. egyharmadát a vállalkozások kapták a K+F-kapacitások és innovációs képességek erősítésére. A vállalkozások közül a legnagyobb támogatásban a KKV-k részesültek: az összes K+F-támogatás egyötöde a KKV-k innovációs tevékenységének ösztönzését szolgálta. A spin-off vállalkozások is kiemelt támogatásban részesültek. A KKV-k K+F-támogatásában a fővárosi agglomeráció dominál: a támogatások 2/3-át közép-magyarországi cégek kapták. A spin-off cégek esetében szintén Budapest van túlsúlyban (55%), ugyanakkor relatíve nagy támogatásban részesültek a szegedi vállalatok is. A relatíve kevés támogatott projekt ellenére nem elhanyagolható az új kutatói

munkahelyek létrehozásához kötődő vállalati kutatási infrastruktúra-fejlesztés támogatása. A támogatott nagyprojektek között egyaránt találhatók multinacionális vállalatok K+F-központjai (Electrolux, Denso, Elcoteq, National Instruments, EDAG, Knorr-Bremse) és nemzetközi hírű, hazai K+F-cégek (Kürt, Solvo). Területi szempontból e komponens esetében a fővárosi dominancia nem annyira erős, elsősorban az észak-alföldi, a dél- és közép-dunántúli régiókban a fentebb jelzett multinacionális vállalatok által megvalósítandó nagyberuházások miatt. A korábbi rendkívüli mértékben főváros-központú tendenciákkal ellentétben tehát egyre több vidéki vállalatnál is növekszik a K+F-potenciál. A vállalati szektor K+F-kapacitásának és innovációs képességének fejlesztésében meglepő módon a nyugat-dunántúli régió kapta a legkevesebb támogatást, győri cég alig van a támogatottak listáján. Ugyancsak kis összeg érkezett Közép-Dunántúlra: a spin-off cégek tekintetében e régió cégei kapták a legkisebb dotációt. Mindez jelzi, hogy e két régióban az oktatási és kutatási kapacitások továbbra sem érik el az elvárható szintet, ami hátráltatja gazdaságuk innovatív, belső erőforrásokra alapozott fejlődését.

A K+F-támogatás további közel 30%-át az állami és nonprofit kutatóhelyek kutatási infrastruktúrájának fejlesztésére, valamint a kooperációs kutatóközpontok (KKK) fejlesztésére fordították, szintén a nagy egyetemi központokban.

*Az információs társadalom és gazdaság fejlesztése:* A GVOP-támogatások kb. egyötödét fordították az elektronikus gazdaság és kereskedelem, az információs iparág, valamint az elektronikus közigazgatás fejlesztésére és a szélessávú távközlési infrastruktúra bővítésének támogatására. E támogatási cél az ipari térszerkezet formálásához csak közvetetten csatlakozik, mivel a források legnagyobb részét (60%-át) az önkormányzatok kapták az e-közigazgatás és a szélessávú hálózati infrastruktúra fejlesztésére. A KKV-k elsősorban az e-gazdaság fejlesztésére, integrált üzleti rendszerek, a szélessávú infrastruktúra és digitális tartalom kiépítésére, fejlesztésére nyertek forrásokat. *Az önkormányzatok támogatásában a területfejlesztési célok is érvényesülnek.* A két alföldi régió önkormányzatai kapták a támogatások felét, míg Közép-Magyarország és az Észak-Dunántúl mindössze a támogatások negyedében részesült. Ugyanakkor a digitális tartalom finanszírozása tekintetében a főváros messze kiemelkedett. A támogatott vállalkozások esetében a főváros dominanciája még nagyobb. Az e-gazdaság fejlesztésére szánt összegek kétharmada Közép-Magyarországra került, az ország elmaradottabb térségeiben lévő vállalkozások csupán a szélessávú infrastruktúra-fejlesztésből részesültek relatíve nagyobb arányban.

*A GVOP tehát összességében a területi differenciálódást erősíti, a Nemzeti fejlesztési terv felzárkóztató céljai e program keretében nem érvényesülnek* (ugyanerre a megállapításra jutott Toroczka és Hahn 2006). *Egyes elemeiben, prioritásaiban ugyan nagyobb szerepet kapnak a kevésbé fejlett térségek, de éppen ezekre jut kevesebb forrás. A fejlettebb, észak-dunántúli térségek pedig az innovativitást, a K+F-et segítő támogatásoknál alulreprezentáltak.*

## A TERÜLETFEJLESZTÉSI POLITIKA SÚLYÁNAK NÖVEKEDÉSE A BERUHÁZÁSI POLITIKÁBAN

A gazdaságpolitika a fentebb jelzett támogatások mellett más ösztönzőket is kialakított a befektetők vonzására. A területfejlesztési törvény megszületése óta a regionális támogatásoknak és maguknak a régióknak a szerepe is megnövekedett. 1996 után Magyarországon a befektetésösztönzésben egyre nagyobb teret nyertek a *regionális adókedvezmények*, amelyeket 2004-ig a támogatott térségekben (például vállalkozási övezetekben, 15%-nál magasabb munkanélküliségi rátával rendelkező megyékben) megvalósuló beruházások kaptak. Az elmaradott régiókban történő legalább 3 Mrd Ft értékű befektetés tíz éven keresztül 100%-os adókedvezménnyel járt, a vállalkozási övezetekben minden befektetés 5 évre teljes adókedvezményt vont maga után. A gépek és berendezések, valamint az infrastrukturális befektetések után pedig 6%-os adókedvezményben részesülhettek a beruházók e preferált térségekben, s ráadásul még kedvezményes hitelhez is juthattak (Antalóczy – Sass 2000).

A pénzügyi támogatás mellett más ösztönzőket is alkalmaztak. Ilyen volt többek között az EU-tagság elnyeréséig az *ipari vámszabad területek* alapításának lehetősége. A vámszabad területeket azonban nem területi alapon határozták meg, hanem azok a termelővállalat által választott telephelyen jöhettek létre (Bodnár – Kukely 2004). Ez az eszköz rendkívül nagy hatást gyakorolt azonban az exportorientált zöldmezős beruházások vonzására az 1990-es évek második felében. Mivel nem volt EU-konform, 2004-re a vámszabad-területi cégeknek vámbelföldivé kellett válniuk, s lényegében megszűnt e fontos tökevonzó elem.

Az EU-csatlakozás hatására 2004-től megváltozott a magyarországi beruházásösztönzés szerkezete, s az állami támogatások rendszere is. A *hangsúly átkerült a pénzügyi ösztönzőkre*. Bevezették a 16%-os társasági adókulcsot, amely az egyik legalacsonyabb egész Európában. A 10 éves fejlesztési adókedvezményt a legalább 13 millió dollárt (kb. 2,5 Mrd Ft) – a támogatott régiókban minimum a 4,3 millió dollárt (kb. 860 millió Ft) – elérő beruházásokra terjesztették ki, ami a társasági adó 80%-ának elengedését is jelentheti. Előtérbe kerültek a kormány által, egyedi elbírálás alapján nyújtható támogatások a külföldi nagyvállalatok magyarországi nagyberuházásainak támogatására: az 50 millió eurót (kb. 12,5 Mrd Ft) meghaladó feldolgozóipari beruházásoknál, és 10 millió euró (kb. 2,5 Mrd Ft) értékhatár felett a regionális szolgáltatóközpontok esetén. Ezeket 2004-től a beruházásösztönzési célelőirányzat finanszírozza. A csatlakozás óta eltelt időben (2004–2006) a magyar kormány összesen mintegy 100 Mrd Ft beruházásösztönzési támogatás 2010-ig történő kifizetésére vállalt kötelezettséget (a befektetők húszezer új munkahely létrehozásával több mint 700 Mrd Ft beruházásra tettek ígéretet). Ezeknek a beruházásoknak jelentős hányada azonban már jelen lévő vállalatokhoz köthető, s csak egy-két új szereplő jelent meg. A gazdasági térszerkezet egyenlőtlenségeit e támogatások nem csökkentik. A zöldmezős beruházásokat ugyan a kormányzat igyekszik olyan térségekbe irányítani, amelyek eddig nem tartoztak a külföldi tőke célterületei közé (például Miskolc, Nyíregyháza, Dunaújváros), azonban *a legtöbb beruházás továbbra is a fejlett térségekben realizálódik*.

## A GAZDASÁG- ÉS TERÜLETFEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSOK SÚLYPONTJAINAK MOZGÁSA

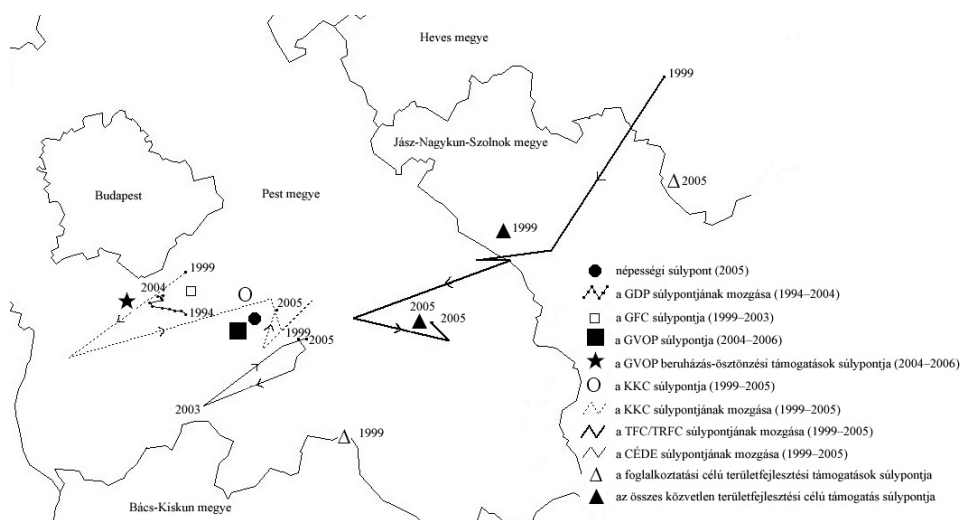
Összességében a területfejlesztési támogatások elosztása egyre kevésbé függ a fejlettségtől. Habár a GDP és az elosztott területfejlesztési támogatások között a korrelációs együttható negatív értéket vesz fel, de a közöttük lévő kapcsolat gyenge ( $r = -0,2$ , 1999–2005 között), s tendenciájában csökkenő. Azaz a területfejlesztési támogatások alig, s egyre kevésbé segítik a területi kiegyenlítést. Ezzel szemben a gazdaságfejlesztési támogatások az elmúlt évtizedben szoros kapcsolatban álltak a fejlettséggel, a korrelációs együtthatók értéke különösen a kis- és középvállalkozások támogatásánál jelez – csökkenő mértékű – együttmozgást ( $r = 0,97$ , 1999–2005 között), de a gazdaságfejlesztési támogatásoknál is közepes erősségű a kapcsolat ( $r = 0,67$ , 1999–2003 között).

A támogatások területi struktúrája változik, az egyes támogatási formák súlypontjai évről évre – sok esetben markáns irányt felvéve – eltolódtak. A gazdaságfejlesztési támogatások súlypontja jellemzően a népességi súlyponttól nyugatra, a területfejlesztési célú támogatásoké pedig attól keletre helyezkedik el (9. ábra). A gazdaságfejlesztési támogatások közül a GFC súlypontja 1999–2003 között összességében északnyugat felé mozdult el, tehát e támogatások a piaci folyamatokra erősítettek rá. 2004 után a GVOP beruházásösztönzési prioritásának és a beruházásösztönzési célelőirányzat támogatásainak a súlypontja inkább már Ny–DNy elmozdulást mutat, ami talán változó tendenciákat jelez előre. A GVOP-támogatások súlypontja egyébként majdnem megegyezik a népességi súlyponttal, s területileg egyenletes eloszlást mutat. A fejlettséggel ellentétes irányú együttmozgást végző európai uniós gazdaságfejlesztési támogatások esetén a korrelációs együttható negatív értéket vett fel ( $r = -0,14$ , 2004–2006 között), de – mint fentebb jeleztük, a strukturális különbségek miatt, a gazdasági teljesítményt tekintve – összességében ez is a területi differenciálódás felé hat. Ugyanakkor a kis- és középvállalkozások támogatásában a területi célok lassan érvényesülni kezdenek, amit jelez 2001 után a KKC-támogatások súlypontjának áttolódása a népességi súlypont keleti peremére.

A területfejlesztési támogatások súlypontjai ugyan a népességi súlyponttól markánsan elkülönülnek, s attól nagy távolságra keletre helyezkednek el, mozgásuk azonban figyelmeztető. A TFC-támogatások súlypontja igen jelentős mértékben délnyugat felé tolódott el (az 1999. évi és a 2005-ös súlypont távolsága 56 km). Az egyéb közvetlen területfejlesztési célú támogatás (TEKI, CÉDE) súlypontjai nagyobb állandóságot mutattak ugyanezen időperiódus alatt. Mindenesetre összességében a közvetlen területfejlesztési támogatások súlypontja 2005-re közel 20 km-rel tolódott el Dny–Ny irányban, azaz még a területfejlesztési célú támogatások esetén is jelentősen csökkent az elmaradottabb kelet-magyarországi területek támogatása, ami erőteljesen megkérdőjelezi a hazai területfejlesztési politika területi egyenlőtlenségeket mérsékelni kívánó céljainak és eredményeinek egymáshoz való viszonyát. Egyedül a foglalkoztatási célú területfejlesztési támogatások esetén kedvező a tendencia, hiszen ennek esetében a súlypont 2005-re markánsan északkelet felé tolódott el (1999-hez képest 68 km-rel). De mint fentebb utaltunk rá, e célra a támogatásoknak csak töredéke jutott.

9. ábra

*A terület- és gazdaságfejlesztési támogatások súlypontjainak mozgása  
1999–2006 között*



Forrás: saját szerkesztés

## ÖSSZEGZÉS

A területfejlesztési politika forrásai a piaci beruházások mellett mellékszereplőnek számítanak a gazdasági/ipari térszerkezet formálásában. *A gazdasági fejlődésben – a területi preferenciákkal alig rendelkező – gazdaságfejlesztési célú támogatások fontosabb szerepet töltenek be a közvetlen területfejlesztési célú támogatásoknál.* A közvetlen területfejlesztési célú pénzügyi eszközök azonban hosszú idő óta nem elegendők a területi politika hatékony érvényesítéséhez (Perger 2001). A gazdaságfejlesztési célú állami és európai források pedig tovább szilárdítják a piaci folyamatok által formált ipari/gazdasági térszerkezetet. A gazdaságfejlesztési célú támogatások elosztásában különösen az EU-csatlakozás óta új tendenciák jelentek meg. Egyrészt az uniós jogszabályi környezetbe integrálódó magyar gazdaságpolitikának át kellett alakítania eszköztárait. Több, korábban sikeresnek bizonyult támogatási formát meg kellett szüntetni, illetve át kellett alakítani. Ugyanakkor az EU strukturális alapjainak megnyitásával a gazdaságfejlesztésre fordított források megtöbbszörözödtek. A gazdasági versenyképességi operatív program keretében kétszer annyi támogatást osztottak ki három év alatt (2004–2006 között), mint az összes állami gazdaságfejlesztési célú támogatás (beleértve a GFC, BÖC, KKC, TFC/TRFC, TEKI e célra jutó összegeit, valamint a Nemzeti Kutatás-fejlesztési Alap és a GKM egyéb vonatkozó pályázatait) 1999–2005 közötti összege. 2004-től ráadásul az állami támogatások összege is növekedett. A gazdaságfejlesztési célú támogatások elosztásában a területi célok ugyan növekvő szerepet szánnak, azonban a támogatások területi allokálásában továbbra is a gazdasági hatékonyság elve dominál. A támogatások strukturális különbségei viszont területileg is differenciált képet mutatnak: a fejlettebb

térségekbe érkező támogatások között a minőségi elemek súlya nő, míg az elmaradottabb régiókban a mennyiségi, infrastrukturális jellegű beruházások a jellemzőek. A területfejlesztési eszközök elosztásában is kedvezőtlen tendenciák jelentek meg, a támogatások súlypontja a legkevésbé fejlett térségek felől a kevésbé rászoruló régiók irányába tolódik. *Összességében tehát a gazdasági/ipari fejlődést elősegíteni kívánó állami támogatások még a területfejlesztési célú alapok esetében sem segítik számottevően a területi differenciák csökkenését, sőt gyakran annak növekedését katalizálják.*

#### A rövidítések jegyzéke

BÖC – beruházásösztönzési céllelőirányzat  
 CÉDE – céljellegű decentralizált támogatás  
 GFC – gazdaságfejlesztési céllelőirányzat  
 GKM – Gazdasági és Közlekedési Minisztérium  
 GOP – gazdasági operatív program  
 GVOP – gazdasági versenyképesség operatív program  
 KKV – kis- és középvállalkozás  
 KKC – kis- és középvállalkozói céllelőirányzat  
 KITA – Kistérségi Támogatási Alap  
 KKK – Kooperációs Kutatóközpont  
 KMT – külföldi működő tőke  
 NBÖC – nemzeti beruházásösztönzési céllelőirányzat  
 NFT – Nemzeti fejlesztési terv  
 OTK – Országos területfejlesztési koncepció  
 PHARE CBC – PHARE Cross-border Co-operation (határokon átívelő együttműködés)  
 ROP – regionális fejlesztési operatív program  
 REGÉC – regionális gazdaságépítési céllelőirányzat  
 TFC – területfejlesztési céllelőirányzat  
 TRFC – területi és regionális fejlesztési céllelőirányzat  
 TEKI – területi kiegyenlítést szolgáló céllelőirányzat  
 VÁTI – VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhasznú Társaság

*Ezúton is szeretném megköszönni Czirfusz Mártonnak a kartográfiai munkákban nyújtott segítségét.*

#### IRODALOM

- Antalóczy Katalin – Sass Magdolna* (2000): Működő tőkeáramlások, befektetői motivációk és befektetésösztönzés a világ gazdaságban és Magyarországon. *Közgazdasági Szemle* 5. szám
- Barta Györgyi* (2002): A magyar ipar területi folyamatai 1945–2000, *Dialóg–Campus*, Budapest–Pécs
- Barta Györgyi* (2005): A szolidaritás vagy hatékonyság dilemmája a területfejlesztési politikában a rendszerváltástól az európai uniós csatlakozásig. *Polgári szemle* 2. szám
- Bodnár Dénes – Kukely György* (2004): A vám szabad területek szerepe az ipar fejlődésében Magyarországon. In: *Gazdasági szerkezet és versenyképesség az EU-csatlakozás után*. A VIII. Ipar- és Vállalatgazdasági Konferencia előadásai, Pécs, 2004. október 21–22.
- Dupcsák László – Ormosy Viktor – Varga Tamás* (2000): Döntések az 1999. évi decentralizált területfejlesztési pénzeszközökről. *Területi Statisztika* 5. szám
- Enyedi György* (1997): A területfejlesztési politika dilemmái. *Kritika* 7. szám
- Grosz András* (2001): A decentralizált területfejlesztési támogatások felhasználásának tapasztalatai a Nyugat-Dunántúli régióban. *Tér és Társadalom* 1–2. szám
- Illés Iván* (2002): A területfejlesztés pénzügyi eszközei az Európai Unióban és Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, július–augusztus



- Illés Iván* (2003): Regionális gazdaságtan és politika. Budapest, Zsigmond Király Főiskola
- Jusztin Valéria* (2005): Az előcsatlakozási alapok felhasználásának jellemzői Magyarországon. Területi Statisztika 2. szám
- Jusztin Valéria – Sóvágó Krisztina* (2004): A területfejlesztési politika eszköz- és intézményrendszerének alakulása. Falu–Város–Régió 8. szám.
- Kengyel Ákos* (1998): Regionális támogatások és a kohézió korlátai az Európai Unióban. Közgazdasági Szemle 5. szám
- Kiss Éva* (2002): A magyar ipar térszerkezeti változásai. Földrajzi Értesítő 3–4. szám
- Kiss Éva* (2004): A regionális gazdaságépítés empirikus tapasztalatai. Falu–Város–Régió 1–2. szám
- Kiss János* (1998): Az ágazati gazdaság szerkezet szerepe a regionális differenciálódásban Magyarországon. Tér és Társadalom 1–2. szám
- Kukely György* (2004): Szerkezetváltás a magyar ipar húzóágazatában, a gépiparban. Földrajzi Értesítő 1–2. szám
- Nagy András* (2006): A decentralizált területfejlesztési támogatások pályázati rendszereinek 2004. évi tapasztalatai. Területi Statisztika 1. szám
- Nagy Gábor* (2003): A gazdasági fejlettség minőségi elemeinek szerepe és mérési lehetőségei. In: Nemes Nagy József (szerk.): Kistérségi mozaik. Regionális Tudományi Tanulmányok 8. szám
- Nemes Nagy József* (1999): Elágazó növekedési pályák az ezredvégi Magyarországon. In: Nemes Nagy József (szerk.): Helyek, terek, régiók. Regionális tudományi tanulmányok 4., Budapest
- Nemes Nagy József* (2003): Gazdasági-társadalmi súlypontok és mozgások az ezredvégi Magyarországon. Területi Statisztika 1. szám
- Nemes Nagy József* (szerk.) (2005): Regionális elemzési módszerek. Regionális Tudományi Tanulmányok 11. szám. ELTE Regionális Földrajzi Tanszék MTA–ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport
- Nemes Nagy József – Kullmann Ádám – Fekete Attila – Szabó Pál* (2000): A területi fejlődés „állami” és „piaci” útjai az 1990-es években. Területi Statisztika 3. szám
- Németh Nándor* (2006): A főúthálózat szerepe (különös tekintettel az autópályákra) a külföldi tőke vonzásában és a lakosság életkörülményeinek alakulásában. In: Barta Györgyi (2006) Változások a külföldi működőtőke-befektetések területi szerkezetében 2000 után, MTA RKK
- OTK* (2005): Országos területfejlesztési koncepció. Budapest
- Perger Éva* (2001): A terület- és településfejlesztés eszközei. In: Beluszky Pál – Kovács Zoltán – Olessák Dénes (szerk.) A terület- és településfejlesztés kézikönyve. CEBA Kiadó
- Toroczka Adrienn – Hahn Csaba* (2006): Európai uniós támogatási adatok területi értékelése. Területi Statisztika 5. szám
- Tóth Attila – Kozma Gábor* (2004): Decentralizált területfejlesztési támogatások felhasználása Hajdú-Bihar megyében 1996–2002. Comitatus 4. szám
- Tóth Géza* (2005): Autópályák szerepe a regionális folyamatokban. KSH
- VÁTI TFI* (2004): Állami támogatások és programok területfejlesztési hatásainak értékelése. Kézirat
- Volter Edina – Ballabás Gábor – Kukely György – Szabó Szabolcs* (2005): Állami támogatások kistérségi szintű összehasonlító hatásértékelése. Kézirat
- Kulcsszavak:* ipari térszerkezet, állami támogatások, európai uniós támogatások, gazdaságfejlesztés, területfejlesztés, beruházásösztönzés, súlypont.

#### Resume

In the one and a half decade since the change of regime market factors have dominated the formation of industrial spatial structure. State measures, as well as state and EU funds played a smaller, secondary part in corporations' location choice and investments. Among funds, it was mainly investment incentives for economic development – strengthening economic competitiveness – that contributed to the formation of the spatial structure. Regional development funds could hardly contribute to reduce regional differences, and the capital attraction of areas less favoured by investors did not substantially increase even by the aid of incentives. What is more, the allocation of regional development funds is less and less dependent on development, which is not in harmony at all with the goal of regional policy to lower regional inequalities. Therefore the losers of the change to the regional distribution of funds are the least developed regions, i.e. not only market investments, but also state interventions tend to widen regional disparities.