

## Fejlesztési csapda? Empirikus adalékok az intézményi szabályozás, területfejlesztési politika és az egyenlőtlenségek összefüggésének kérdéséhez az uniós támogatások tükrében

BALOGH PÉTER

*A cikkben a PhD-munkánk keretében a magyar területfejlesztési politika szereplőinek, érintettjeinek körében végzett terepkutatásunk eredményeiből mutatunk be egy szeletet, amelyben kitüntetett figyelmet kapnak a hazai forrásabszorpciót és az uniós projektek implementációját meghatározó intézményi szabályozások. A kvantitatív (statisztikai másodelemzés) és kvalitatív (interjú) tapasztalatok alapján a kedvezményezettség nem éri el a célját, és ennek háttérében az erőforráshiány áll. A kapcsolódó összefüggések továbbá egyfajta fejlesztési csapda működésére utalnak, amennyiben projektszinten megéri kedvezményezettnek lenni, mert magasabb támogatási arány és támogatási összeg érhető el, azonban települési, kistérségi, megyei, régiós szintre aggregáltan a kedvezményezettség hatása már negatívan – azaz hátrányként – jelenik meg.\**

Journal of Economic Literature (JEL): Z130, D780, D020.

\* A tanulmány az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet és az IBS – Nemzetközi Üzleti Főiskola Terepkutatás a magyar gazdaságban című tudományos konferenciáján elhangzott *Intézményi szabályozás, (terület)fejlesztési politika és egyenlőtlenségek* című előadás rövidített, átdolgozott változata. Ezúton is köszönöm a konferencián való részvételi lehetőséget a szervezőknek, a termékeny szakmai légkört a résztvevőknek, az összes reflexiót s különösen a felkért hozzászóló, *Major Iván* türelmes munkáját és értékes észrevételeit. A tanulmány elkészítéséhez nyújtott segítő tanácsait köszönöm *Piroska Dórának*. Köszönöm *Vince Péter* munkáját a kézirat véglegesítése során. A cikkben található hibákért kizárólag a szerzőt terheli felelősség.

---

*Balogh Péter*, szociológus. E-mail cím: [balogh@socio.u-szeged.hu](mailto:balogh@socio.u-szeged.hu)

A cikk alapjául szolgáló PhD-munkánk (Balogh, 2012) az európai uniós fejlesztési források felhasználásának gazdaságszociológiai elemzésével foglalkozik, amelyben fő kérdésfelvetésünk, hogy a forrásabszorpciót és a projektek implementációját meghatározó intézményi szabályozások milyen módon fejtik ki hatásukat. Az ehhez kapcsolódó kutatómunka keretében az uniós támogatások felhasználásának mintázatait, területi szempontú egyenlőtlenségeit elemeztük. A következő oldalakon ennek megfelelően a magyar területfejlesztési politika szereplőinek, érintettjeinek körében végzett terepkutatásunk eredményeiből mutatunk be néhányat.

Kérdéseink legáltalánosabban annak vizsgálatára irányulnak, hogy a magyarországi redisztributív területfejlesztés – vagy másképp a *szocialista típusú urbanizációs modellben*<sup>1</sup> keletkező, illetve az általa okozott *egyenlőtlenségek* – a *redisztributív igazságtalanságok*<sup>2</sup> – miként alakultak át, illetve *éltek tovább* a rendszerváltás,<sup>3</sup> majd az Európai Unióhoz való csatlakozás után.<sup>4</sup> További kérdés, hogy az ekkorra kialakuló *részvételi redisztribúció* (Kovách, 2007) keretében, vagyis az uniós források felhasználása<sup>5</sup> terén mennyiben jelennek meg hasonló egyenlőtlenségek. Ezt az általános – a vonatkozó szakirodalomba ágyazott – kérdést adatelemző munkánk keretében a következőképpen tesszük fel az aktuális fejlesztéspolitikai intézményrendszer jellemzőinek feltárása alapján. A *kedvezményezettség*<sup>6</sup> milyen hatékonysággal fejt ki a szándékolt célját, illetve működése mennyiben ellentétes<sup>7</sup> ezzel, s ezek mö-

<sup>1</sup> Ennek irodalmából lásd: Konrád–Szelényi [2000], Ladányi [2010], Ladányi–Szelényi [2010a], Szelényi [1990], Vági [1982, 1991].

<sup>2</sup> Lásd erről: Szelényi–Manchin [1990], 215–220. o.

<sup>3</sup> Lásd erről: Ladányi–Szelényi [2010b], Pálné [2003, 2009].

<sup>4</sup> Lásd erről: Kovách [2007, 2008], Kovách–Kučerová [2006], Ladányi–Szelényi [2010b], Pálné [2009], Voszka [2006].

<sup>5</sup> A részvételi redisztribúció az Európai Unió projektessé tett fejlesztéspolitikájának összefoglaló neve, melyben „...a projektek tervezésének, szervezésének és ellenőrzésének feladatai és lehetőségei a korábbinál sokkal nagyobb eséllyel biztosítanak a tudástökével rendelkező szakértői és menedzseri csoportoknak 'gazdasági, társadalmi és hatalmi érdekeik' érvényesítésére.” (Kovách, 2007, 214. o., kiemelés az eredetiben – B. P.)

<sup>6</sup> A kedvezményezettség röviden azt jelenti, hogy a pályázó Magyarországon olyan településen és/vagy kistérségben található, melynek fejlettsége jelentősen elmarad a többi terület zömétől, ezért az aktuális kormányrendelet hátrányos helyzetűnek tekinti. Hátrányos helyzetűként pedig kedvezőbb feltételekkel nyújthat be pályázatot fejlesztési forrás elnyerésére. A kedvezményezettségre úgy tekinthetünk, mint a hátrányok területi szinten értelmezett kumulálódásának indikatív nominális mutatójaként használt intézményi szabályozásra.

<sup>7</sup> A fejlesztéspolitika rendszerét – az új gazdaságszociológia elmélete szerint – úgy interpretáljuk, mint amely egyfajta *közjószág* létrejöttét (Olson, 1997) és a *közrossz* helyzet (Hirschman, 1995) kialakulásának megakadályozását kívánja elősegíteni, amikor a területi kiegyenlítés elvének érvényesítésére *intézményi* megoldásokat alkalmaz a források allokálásának központi *szabályozásában* (Elster, 1997, Stigler, 1989). Előzetes vélekedésünk alapján azonban az állam ezen igyekezete *kudarcot vall* (Tullock, 2005), ami *céljaival ellentétes* hatások kialakulását okozza (Szántó, 2006, Merton, 2002).

gött milyen tényezők, mechanizmusok tárhatók fel empirikusan. Amellett érvelünk, hogy bár az EU-tagság hozta változások markáns intézményi átrendeződésnek tekinthetők (Kovách, 2007), a fejlesztési források megszerzéséért folytatott versengés (Vági, 1982) főbb jellemzői és törésvonalai nem strukturálódtak át oly mértékben, hogy ne feltételezhetnénk a korábbi kritikai munkák kérdésfeltevéseinek aktualitását. A *fejlesztéspolitika* rendszerével ugyanis a *központi vezetés* adott célokat kíván elérni – köztük a területi egyenlőtlenségek csökkentését, s így a hátrányos helyzetű területek előnyben részesítését –, melyekhez az *Európai Unió forrásait* használja fel s teszi *pályázati kiírások, támogatások* formájában hozzáférhetővé a *szereplők* (tipikusan gazdasági szervezetek, önkormányzatok és civil szereplők) számára.

Elemzésünkben az újdonság az, hogy olyan intézményi minősítésekkel foglalkozunk, melyeket az aktuális fejlesztéspolitika állapít meg és alkalmazandó szempontként jelöl meg: azaz nem magunk határozzuk meg, hogy mely területek tekinthetők kevésbé fejlettnek, hanem a hátrányos helyzetű kistérségeket és településeket felsoroló kormányrendelet felosztását használjuk.<sup>8</sup> Vagyis munkánk olyan célok teljesülésének kutatását jelenti, melyeket maga a szabályozó tűz ki.

## A kérdés

A cikkben empirikusan vizsgált kutatási kérdés az, hogy a fejlesztéspolitika forrásainak elosztását szabályozó rendszerben előnyre tesznek-e szert az elmaradott területek – illetve azok pályázói<sup>9</sup>. A fejlesztéspolitikának kiemelt célja ugyanis, hogy mérsékelje az ország egyes területei közötti fejlettségbeli különbségeket. Ezért az elmaradott térségekben az országos fejlettség átlagánál alacsonyabb fejlettségi szintű, hátrányos helyzetű kistérségeket (OGY67, 2007, IV, 5–7. o.) különít el, melyek pályázói számára kedvezményezett státust biztosít. A *kedvezményezettség*<sup>10</sup> lé-

<sup>8</sup> A megközelítést Vági Gábortól [1972] kölcsönözzük.

<sup>9</sup> Ennek megfelelően tehát *nem* célunk annak feltárása, hogy a fejlesztési források milyen hatást gyakorolnak egyes gazdasági-társadalmi problémákra. Ezt már önmagában az a tény is nehézkessé teszi, hogy a településstruktúra változása lassú folyamat, „*nem mérhető emberi mértékkel*” (Fekete, 2010, 35. o.).

<sup>10</sup> Magyarországon nem újszerű ez a megoldás: már az 1950-es években léteztek kedvezményezett települések, azonban ezen intézmény hazai sajátossága, hogy települések megválasztása az aktuális nagy(gazdaság)politikai céloknak volt alárendelve. Ez az 50-es évek elején például azt jelentette, hogy a kedvezményezett településekkel a tervező célja az volt, hogy a legmegfelelőbb telephelyet biztosítsa a nehézipari beruházásoknak, s csak az évtized végén jelenik meg a területiség szempontja (Fekete, 2008, 241, és 255. o.).

nyege, hogy a forráskoncentráció elvének (OTK, 2005, 9. o., OGY67, 2007, I, 7. o.) értelmében kedvezőbb forrásszerzési feltételekkel kiemelik az érintett területeket a finanszírozási rendszerben.

„A területi felzárkóztatás célkitűzésének hatékony érvényesítése érdekében szükség van arra, hogy a különböző típusú, fejlesztést szolgáló erőforrások koncentráltan irányuljanak az ország legelmaradottabb térségeibe. Ezt a társadalmi-gazdasági helyzetükből adódóan leginkább hátrányos térségek mint a területi felzárkóztatás kedvezményezett térségeinek a kijelölése és fejlesztéspolitikai pozitív diszkriminációja biztosítja.” (OTK, 2005, 112–113. o.)

A finanszírozási rendszer szándékolt céljaként értelmezzük tehát azt, hogy segíti a kedvezményezett kistérségeket a pályázati források megszerzésében, így a továbbiakban alábbiakban empirikusan igyekszünk választ keresni<sup>11</sup> arra, hogy ez a kitűzött cél megvalósul-e, s hogy ebben milyen tényezők játszanak szerepet.

### **Az alkalmazott módszerek**

A kérdés empirikus vizsgálatára a társadalomtudományi kutatási-elemzési eszköztár egyes elemeit komplex módon használtuk fel. Egyszerre – pontosabban egymáshoz kapcsolva – alkalmaztunk kvantitatív és kvalitatív módszereket. Ennek keretében a kutatás első fázisában tartalomelemzéssel rajzoltuk meg a területfejlesztési politika koncepcionális képét törvényi-stratégiai dokumentumok feldolgozásával. Az ily módon nyert fókuszpontokhoz kapcsolható kérdésekhez kvantitatív módszerrel vizsgálható adatbázisokat szerkesztettünk. A komplex adatbázisok statisztikai elemzésével megrajzolt összefüggések mögötti tényezők, mechanizmusok feltáráshoz pedig a fejlesztéspolitika szereplőinek körében terepmunkával interjúkat végeztünk.

#### *Kvantitatív módszer: statisztikai másodelemzés*

A statisztikai adatok másodelemzésével végzett hatáselemzés során minél körültekintőbben igyekeztünk eljárni a modellválasztás és -építés terén annak érdekében,

<sup>11</sup> Ennek során alkalmazva *Stigler* (1989, 351–352. o.) állami beavatkozásról szóló koncepciójának módszertani javaslatát, miszerint az állami beavatkozás *valódi céljait* mindig annak *eredményeiből* szükséges levezetni.

hogy lehetőleg minél magasabb belső érvényességű összefüggésekhez juthassunk, vagyis a lehetséges alternatív magyarázatok, torzító hatások minél nagyobb körét kizárhassuk, illetve kontrollálhassuk (*Bartus és szerzőtársai*, 2005, *Batterbury*, 2006, *Bradley*, 2006, *Eser–Nussmueller*, 2006, *Moksony*, 1985, 2005, 2006). Az elemzési eszköztárat úgy építettük fel, hogy a vizsgált kérdés szempontjából lehetőleg a legadekvátabb eljárásokat tartalmazza – ennek fényében jellemzően a *regression discontinuity design*ra épülő lineáris és logisztikus regressziós tesztek alkalmazunk.

A másodelemzés alapjául általunk kialakított komplex adatbázisok szolgálnak, amelyekben az adatok jellemzően projektszinten, továbbá – eleve aggregáltan – kistérségi, illetve megyei szinten állnak rendelkezésre. Az *elemzési egységek* ennek megfelelően a projektek, valamint a választott aggregációs szintnek megfelelően az ország kistérségei vagy megyéi (és Budapest), esetleg települései. A kiinduló adatbázisokat rendre kiegészítettük – az intézményeket szabályozó rendeletek, országgyűlési határozatok alapján – a területi elmaradottság releváns mutatóival, valamint további információkkal<sup>12</sup> annak érdekében, hogy lehetőségünk nyíljon kontrollváltozós számításokat végezni. Az adatbázisok építése során az adott, teljes sokaságot leíró információkat használtunk, azaz mintavételre nem került sor: minden megfigyelési egységre kigyűjtöttük az adatok, így a teljes populáción végzünk statisztikai másodelemzést.<sup>13</sup>

### *Kvalitatív módszerek*

#### Tartalomelemzés

A magyarországi fejlesztéspolitika törvényi-stratégiai szabályozása dokumentációs anyagának (TTT, 1996, OGY67, 2007, OTK, 2005) feldolgozását kvalitatív tartalomelemzési módszerrel (*Babbie*, 1999, 337–348. o., *Krippendorf*, 1995, *Vicsek*, 2006, 292–295., 262–269. o.) végeztük el abból a célból, hogy képet alkothassunk a szabályozási környezet *szándékolt, terv szerinti* működési módjáról. Technikailag a joganyag egyes részeinek lekódolásával, majd a kategóriákba sorolt egységek, illetve az azok közötti kapcsolatok elemzésével tártuk fel a bennünket érdeklő és lényeges(nek tekintett) fókuszpontokat.

<sup>12</sup> Az adatbázisok fő forrása a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapjának ([www.nfu.hu](http://www.nfu.hu)) egyes részei, amelyeket további – kontextuális tényezőket megjelenítő adatokat tartalmazó – adatforrások (például: KSH Tájékoztatósi adatbázis területi adatai, [www.eroforrasterkep.hu](http://www.eroforrasterkep.hu)) felhasználásával bővítettünk.

<sup>13</sup> Az adatokból tehát nem általánosítunk szélesebb körre, hanem magát a valós helyzetet vizsgáljuk, így a statisztikai szignifikanciák figyelembevételétől eltekintünk az elemzés során.

A fejlesztési források (esetleges) területi egyenlőtlenségei mögött lévő *mechanizmusok* sikeresebb feltárása érdekében a kvantitatív kutatáshoz terepen végzett interjú vizsgálat párosult. Az elkészített szakértői interjúk természetesen nem reprezentálnak semmilyen alapsokaságot, pusztán arra alkalmasak, hogy változatos, a vizsgált téma szempontjából releváns források, adatközlők (önkormányzati alkalmazottak, kistérség-fejlesztési társulások munkatársai, polgármesterek, pályázatírók) véleménye alapján képet alkothassunk a fejlesztéspolitika gyakorlati működésének egyes aspektusairól.

## Kutatási eredmények

### *Válogatás a kvantitatív eredményekből*

A kedvezményezettség mint az intézményi szabályozás megnyilvánulása a statisztikai adatok másodelemzésének eredményei alapján gyakran ellentmondásosnak, a kitűzött célokkal ellentétesnek bizonyul. A dél-alföldi régió kistérségeinek mutatóit elemezve<sup>14</sup> – például – ez a vidékfejlesztési térségek<sup>15</sup> forrásle hívási kapacitása esetén látszik a legszembetűnőbben: a kérdés itt az, hogy a vidékfejlesztési térségként való rendeleti besorolás kedvezőbb pozíciót biztosít-e a kistérségek számára a kifejezetten a vidék- és agrárcélú fejlesztések (AVOP; Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program)<sup>16</sup> elnyerése terén. Az 1. táblázatban közölt eredmények *nem* erre utalnak. (A vidékfejlesztési és nem vidékfejlesztési kistérségek közötti különbséget a táblázat utolsó oszlopában kiszámított hányadosok, a vidékfejlesztési szorzók értékei jelenítik meg.) Áttekintve ezen mutatókat, a legjelentősebb különb-

<sup>14</sup> A teljes elemzést bemutató tanulmány megjelent Balogh [2009a].

<sup>15</sup> A *vidékfejlesztési térségek* a kedvezményezett térségek meghatározott csoportját jelentik: a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről szóló 64/2004-es (IV. 15.) kormányrendelet (KR64, 2004) alapján azok a térségek, ahol a terület népességének kevesebb mint 50 százaléka él 120 fő/km<sup>2</sup>-nél magasabb népsűrűségű településen, az 1990. évi népszámláláskor az országos vidéki átlagot meghaladó volt a mezőgazdasági foglalkoztatottság aránya, az országos átlag alatt van az egy főre jutó személyi jövedelemadó-alap, továbbá a munkanélküliség 1999. december 20-án az országos átlagot meghaladta (KR64, 2004, 1. o.).

<sup>16</sup> Az AVOP az EU strukturális alapjának Magyarországon elérhető olyan forrása, mely célzottan a mezőgazdasági tevékenység által érintett területek pályázói (mezőgazdasági, halászati, élelmiszerfeldolgozó ágazatokban tevékenykedők) számára kínál pályázati úton megszerezhető támogatásokat. (Voszka, 2006, 19. o.)

ség az AVOP projektek keretében igényelt támogatási összeg tekintetében mutatható ki. A vidékfejlesztési térségek a nem vidékfejlesztési térségek által igényelt átlagos támogatásnak csak 0,68-ad részére adtak be pályázatot. Vagyis a vidékfejlesztési kistérségek összességében kisebb mértékben (összegeben) pályáztak vidékfejlesztési célú forrásokra. Azonban az összes változó tekintetében a szorzó értéke 1 alatt marad, melynek alapján megállapítható, hogy a vidékfejlesztés szempontjából kedvezményezett kistérségek rendre rosszabbul teljesítenek a nem vidékfejlesztési kistérségekhez képest a vidékfejlesztési célú pályázatok terén.

1. táblázat

### Kistérségtípusok közötti különbségek a pályázati sikeresség tekintetében

Mutató		Átlag	Szórás	vf.-szorzó
Beérkezett pályázatok közül AVOP (db)	0	88,80	50,10	0,89
	1	79,20	33,79	
Támogatott pályázatok közül AVOP (db)	0	51,70	24,34	0,97
	1	50,00	24,18	
Igényelt támogatási összeg AVOP (Ft)	0	2 017 305 663,30	1 335 799 644,64	0,68
	1	1 377 044 974,13	775 492 996,75	
Megítélt támogatási összeg AVOP (Ft)	0	1 178 452 305,30	559 099 678,77	0,72
	1	852 042 399,33	590 956 391,67	

*Magyarázat:* A mutatók megnevezése alatt zárójelben feltüntetve: a teljes minta átlaga és szórása.

*Rövidítések:* 0 = nem vidékfejlesztési kistérségek, 1 = vidékfejlesztési kistérségek; vf.-szorzó = vidékfejlesztési szorzó: a vidékfejlesztési és nem vidékfejlesztési kistérségek értékeinek hányadosa.

*Forrás:* Saját számítás kistérségi szintű NFÜ-adatok alapján összeállított komplex adatbázisból.

A Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT I.) regionális fejlesztés operatív programjának (ROP) *projektjeit* vizsgálva ugyancsak problematikus a rendeleti szintű intézményi szabályozás hatása. A *kistérségi szintű* kedvezményezettség hatása negatív: az első modell esetében látható a nyers összefüggés,<sup>17</sup> melynek értelmében a kedvezményezett kistérségekből érkező projektek esetében a kifizetett támogatási összeg átlagosan közel 25 millió forinttal alacsonyabb. (Lásd a 2. táblázat M1 oszlopát.) A második modellben (a 2. táblázat M2 oszlopában) a kistérség jellemzőit tömörítő

<sup>17</sup> A regressziós számítások eredményeinek ismertetésekor az eljárás során kapott *b* együtthatók értékeit mutatjuk be.

változó (a kistérség lakónépessége és urbanizáltsági foka alapján képzett főkomponens) értékének konstanson tartásával becsüljük a kedvezményezett kistérségi státus hatását. Ezek alapján megfogalmazható, hogy amennyiben a kistérségek azonos lakónépességűek és urbanizáltsági fokúak volnának, a kedvezményezett kistérségek-ből érkező projektek esetében a kifizetett támogatási összeg még mindig átlagosan 8,6 millió forinttal alacsonyabb lenne.

2. táblázat

**A kedvezményezett kistérségi státus tisztított hatása a kifizetett támogatási összeg nagyságára**

Konstans, magyarázó változó	Modellek (M1–M4) konstans és b értékei (millió Ft)			
	M1	M2	M3	M4
Konstans	210,937	201,977	214,300	200,983
$X_{\text{kedv.kist.}}$	-24,857	-8,605	-16,067	-10,733
$X_{\text{kist.jell.}}$	–	24,108	–	24,393
$X_{\text{kedv.tel.ar.}}$	–	–	-0,183	0,048

*Forrás:* Saját számítás projektszintű NFÜ-adatok alapján összeállított komplex adatbázisból.

A harmadik modellnél (a 2. táblázat M3 oszlopában) egy másik kontextuális tényező, a kistérségben található elmaradott (a vonatkozó 7/2003-as kormányrendelet alapján kedvezményezett) települések<sup>18</sup> összetételhatását szűrjük ki. A kedvezményezett kistérségi státus azonban ekkor is negatív hatással van, mert a kedvezményezett kistérségekből beadott projektek esetében átlagosan 16 millió forinttal alacsonyabb a kifizetett támogatási összeg. Végezetül a negyedik modellben (a 2. táblázat M4 oszlopában) mindkét kontrollváltozót egyszerre szerepeltetjük. A vonatkozó *b* érték alapján ismét az intézményi szabályozás *sikertelensége* állapítható meg. Ha feltételezzük, hogy minden kistérség népessége és urbanizáltsági foka ( $X_{\text{kist.jell.}}$ ), valamint az elmaradott települések aránya ( $X_{\text{kedv.tel.ar.}}$ ) azonos (lenne), a kedvezményezett kistérségek projektjei esetében a kifizetett támogatási összeg még mindig átlagosan 10,7 millió forinttal *alacsonyabb* (volna).

A másik rendeleti szabályozás, a *kedvezményezett települési* státus ugyancsak nem növeli a forráslelvási képességet. (Lásd a 3. táblázat M9 oszlopát.) Ez a kis-

<sup>18</sup> A változó a kistérségben található kedvezményezett – azaz elmaradott – települések százalékos arányát méri. Minimuma és módusza 0 százalék, maximuma 100 százalék, az átlag 44,914 százalék, a szórás 33,570, a medián 42,857 százalék.



térségi jellemzők kontextuális hatásának kiküszöbölése mellett sem változik jelentősen. Ha minden kistérség népessége és urbanizáltsági foka azonos volna, akkor a kedvezményezett települések projektjei esetében átlagosan 18,6 millió forinttal kevesebb kifizetett támogatási összeggel lehet számolni. (Lásd a 3. táblázat M10 oszlopát.)

3. táblázat

### A kedvezményezett települési státus tisztított hatása a kifizetett támogatási összeg nagyságára

Konstans, magyarázó változó	Modellek (M9–M12) konstans és b értékei (millió Ft)			
	M9	M10	M11	M12
Konstans	206,883	203,335	210,945	196,981
$X_{\text{kedv.tel.}}$	-29,443	-18,612	-22,773	-27,733
$X_{\text{kist.jell.}}$	–	23,667	–	25,509
$X_{\text{kedv.tel.ar.}}$	–	–	-0,139	0,208

*Forrás:* Saját számítás projektszintű NFÜ-adatok alapján összeállított komplex adatbázisból.

Amennyiben a vizsgált kedvezményezett településekhez ugyanannyi elmaradott – kedvezményezett – település társulna a kistérségek mindegyikében, átlagosan 22,8 millió forinttal kisebb volna a kifizetett támogatási összeg. (Lásd a 3. táblázat M11 oszlopát.) Mindkét kontrolltényező hatását egyszerre kiszűrve szinte a nyers hatást kapjuk vissza, hiszen a kedvezményezett települési státus ebben az esetben is *csökkeneti* – átlagosan 27,7 millió forinttal – a kifizetett támogatási összeget. (Lásd a 3. táblázat M12 oszlopát.)

Végezetül tekintsük át demonstratív céllal a projektek egy speciális csoportjának,<sup>19</sup> a *kiemelt projekteknek* az esetében az intézményi szabályozás hatását.<sup>20</sup> Az adatok alapján megfogalmazható, hogy egy olyan megyéből benyújtott projektnek, melynek összes kistérsége elmaradott valamilyen szempontból – a populációban összesen 9 ilyen projekt található –, 0,183-szer kisebb az esélye arra, hogy támogatott legyen. (Lásd az 4. táblázat M1 sorát.)

<sup>19</sup> Speciális támogatási formáról van ugyanis szó, amennyiben – a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség közlése szerint – „egy kiemelt projekt azért kiemelt, mert olyan országosan vagy regionálisan fontos fejlesztést tartalmaz, amely más pályázati keretbe méreténél vagy egyediségénél fogva nem fér bele”. (K. D., 2007) A kiemelt projektek sajátossága továbbá, hogy nem pályázati úton, hanem egyedi elbírálás alapján születik *kormánydöntés* finanszírozásukról. (K. D., 2007)

<sup>20</sup> A teljes elemzést bemutató tanulmány megjelent Balogh [2009b].

**Az elmaradott kistérségek arányának hatása a támogatási esélyre**

(N = 809)		<i>b</i>	<i>b</i> együttható antilogaritmus
M1	v_megye_elm_kist_64_2004_per100	-1,699	0,183
	konstans	0,667	1,948
M2	v_megye_elm_kist_64_2004_0_1	-1,149	0,317
	konstans	0,425	1,529

**Forrás:** Saját számítás az NFÜ kiemelt projektjeinek adataiból készített komplex adatbázison.

Tekintsünk el a magas mérési szint használatától, s képezzünk egy olyan dichotóm változót, melynek 0 értékkel jelölt elemei esetén az elmaradott kistérségek aránya maximum 50 százalékos, az 1 értékkel jelöltek esetében pedig a megyék több mint fele elmaradott. *X* pedig az elmaradott kistérségek arányát jelöli.

Ha	$x \leq 50\%$ ,	akkor a változó értéke: 0	( <i>N</i> = 402),
ha	$x > 50\%$ ,	akkor a változó értéke: 1	( <i>N</i> = 407).

E változó használata esetén is az előzőekkel egybehangzó eredményt kapunk. Azokból a megyékből beadott projekteknek az esetében – amelyek kistérségeinek legfeljebb a fele elmaradott – másfélszer nagyobb esélye van arra, hogy egy projektet támogassanak. Amennyiben azonban egy projekt olyan megyéből kerül beadásra, amelyben a kistérségek több mint fele elmaradott valamilyen szempontból, akkor már csupán harmadakkora (0,317) az esélye a projekt sikerének. (Lásd az 4. táblázat M2 sorát.) Az intézményesített területi elmaradottság alapján vizsgált sikeresség tehát meglehetősen negatív képet mutat: az elmaradottabb területek projektjeinek kisebb az esélyük a támogatottá válásra. Megjegyzendő azonban, hogy az elmaradottabb térségekben nem kevesebb a fejlesztési szándék. Az elmaradott megyékből 5-tel több projekt érkezett be. Továbbá az olyan megyéből beadott projektek esetében, amelyben a kistérségeknek legfeljebb a fele elmaradott, az igényelt összeg átlaga 4,039 milliárd forint. Ezzel szemben az elmaradott megyékhez tartozó projektek kevéssel több, átlagosan 4,391 milliárd forintot igényeltek.

*Kvalitatív eredmények: az interjúk kutatás tanulságai (I.)*

A fejlesztéspolitikai pályázati sikertelenségnek az interjúkban megjelenő egyik fő meghatározó tényezője általánosságban az erőforrások szűkössége, amely a pályázati rendszerben az önerő hiánya formájában jelenik meg. (Lásd később a 2. ábrát.) Az ezzel kapcsolatos válaszok rámutatnak arra, hogy a fejlesztési források megszerzéséért zajló pályázati versenyben egyes résztvevőknek – akár még a célzott, ezt megkönnyítő rendszer működése ellenére<sup>21</sup> – sincsen elegendő anyagi forrásuk a projektgeneráláshoz. Mindezt a hátrányt csak tovább növeli, hogy az érintettek – éppen a hátrányos helyzetükből fakadóan – csak korlátozottabban, vagy éppen egyáltalán nem képesek egyéb forrásból (például bankhitel felvételével) biztosítani a pályázatokhoz szükséges önerőt. A kvalitatív adatok ebben a tekintetben tehát a forráshiányos helyzetből adódóan egy objektív hátráltató tényezőre mutatnak rá. Olyan vélemény is megjelent, hogy a vizsgált fejlesztési támogatások sikeres elnyerése lényegében az önerő rendelkezésre állásán múlik.

Ugyanezen hiánynak egy másik megjelenési formája a *projektek utófinanszírozása*, mely az önerő meglétén túl a projektek megkezdéséhez, megvalósításának első fázisához kötődő költségek rendelkezésre állását követeli meg. Ennek a problémának a fontosságát az (is) adja, hogy nem kizárólag a szélsőségesen elmaradott területek pályázóit érinti, hanem a pályázati rendszerben meglévő olyan nehezítő tényező, mely a kevéssé *tőkeerős* pályázókat gátolja.

*Kapcsolódó kvantitatív eredmények*

Annak vizsgálatára, hogy ez a közvetlenül anyagi tényezőkkel magyarázható hátrány valójában ennyire markánsan áthatja-e a pályázati rendszert, érdemes közelebbről megvizsgálni a kvantitatív adatokat is. Amennyiben ugyanis valóban létezik az elmaradott területek – forráshiányos – pályázati szereplőinek ilyen lemaradása, az alátámaszthatja a kvalitatívan feltárt összefüggést.

Az elemzett adatok alapján megfogalmazható kérdés tehát az, hogy vajon a kedvezményezetti státus könnyíti, illetve növeli-e a forráslehívási kapacitást.<sup>22</sup> Az 5.

<sup>21</sup> A megállapítást alátámasztó interjúk vélemények a megfelelő helyeken beidézve a teljes kutatás eredményeit tartalmazó PhD-dolgozatunkban olvashatók (Balogh, 2012).

<sup>22</sup> A kérdés megválaszolásához az NFT I-es időszak projektjeinek adatait használjuk fel, mivel ezen mutatók már mindenképpen teljesnek, lezártnak tekinthetők abban az értelemben, hogy az adott tervezési időszakban (2004–2006 között) megjelenő trendek, hatások jelennek meg bennük.

*táblázat* a felvetett probléma megvilágítására meglehetősen beszédes eredményeket tartalmaz az NFT I-projektek<sup>23</sup> összesített mutatóiról. Az első rész (M1) a kedvezményezett kistérségekből beadott projektek támogatási arányának átlagos többletét mutatja projektszinten, illetve az intézményi szabályozás hatóköre szerint aggregáltan, kistérségi szinten. A regressziós együtthatók arról tanúskodnak, hogy mind projektszinten kedvezőbb helyzetben vannak a kedvezményezett kistérségek pályázói – hiszen átlagosan öt és fél százalékkal magasabb támogatási aránnyal számolhatnak –, mind pedig kistérségi szintre aggregálva magasabb a támogatási arány. Ezen eredmények tehát azt támasztják alá, hogy (jobban) megéri kedvezményezettnek lenni, mivel projektjeiket kevesebb önerővel – azaz magasabb támogatási aránnyal – valószínűsítják meg.

5. táblázat

**A kedvezményezetttség hatása projekt- és kistérségi szinten**

Modell	A modell változói	Projektszint	Kistérségi szint
M1	Konstans	58,485	57,087
	FÜGGŐ: Támogatási arány	5,519	8,377
M2	Konstans	27,340	3541,649
	FÜGGŐ: Kifizetett támogatási összeg (millió Ft)	18,767	-2430,598
M2.k1	Konstans	-27,445	1186,649
	FÜGGŐ: Kifizetett támogatási összeg (millió Ft)	13,687	-2776,071
	KONTROLL: Támogatási arány	0,936	41,243
M2.k2	Konstans	-26,178	661,304
	FÜGGŐ: Kifizetett támogatási összeg (millió Ft)	4,031	-357,584
	KONTROLL: Támogatási arány	0,946	49,033
	Kontextus	-9,229	4122,595

*Forrás:* Saját szerkesztés és számítás NFÜ-adatok felhasználásával készített komplex adatbázis megfelelő szinten aggregált értékeiből.

<sup>23</sup> Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv összes támogatott projektjének adatait elemeztük, melyek támogatásáról pályázati keretek között született döntés, azaz kihagytuk a kiemelt projekteket és a központi projekteket ( $N = 11720$ ).

A kedvezményezett status előnyös hatásáról tanúskodik a 5. táblázat további része is, amelyben ennek a kifizetett támogatási összeg nagyságára gyakorolt hatását becsüljük (M2 – M2.k2 modellek).<sup>24</sup> Utóbbi ugyanis rendre magasabb a kedvezményezett kistérségekből beadott projektek esetében, a nyers összefüggést tesztelő modellben s a kontrollváltozós modellekben egyaránt. (Ugyanakkora támogatási arány, valamint a kistérség társadalmi-gazdasági jellemzőinek konstanson tartása mellett – az 5. táblázat M2.k2 modelljében – átlagosan 4 millió forinttal magasabb a kifizetett támogatási összeg). Amennyiben mindezeket a mutatókat kistérségi szinten aggregálva vizsgáljuk, rendre ellentétes eredményeket kapunk – azaz a hatás *negatív* –, ami a kedvezményezett kistérségi status előnyös hatását kétségessé teszi.<sup>25</sup>

A teljes számítás eredményei alapján ugyanis megfogalmazható, hogy a *kedvezményezett kistérségi szabályozás csak projektszinten érvényesül, területi szinten már nem*: a kedvezményezett kistérségekben átlagosan *alacsonyabb* a kifizetett támogatási összeg (az egyútható értéke negatív mind a két-, mind a kontrollváltozós modellekben).<sup>26</sup>

Az adatok tehát a pályázati rendszer működése szempontjából lényeges problémára világítanak rá: a kedvezményezettség (kistérségi státusának) szabályozása sajátos helyzetet eredményez, s ez egyfajta *fejlesztési, szabályozási csapda* működésére utal. Ennek lényege abban ragadható meg, hogy egyrészt megéri kedvezményezettnek lenni *projektszinten, a pályázó szempontjából* – ugyanis ez magasabb támogatási arányt és magasabb átlagos kifizetett forrást jelent a pályázó számára. Összességében azonban a kedvezményezett kistérségek mint az egyenlőtlenségek felhalmozódásának egységei nem képesek előnyt felmutatni. Vagyis a kedvezményezeti status szabályozása projektszinten kedvező, s a várt eredményt éri el, területi szinten azonban kedvezőtlen, s ebben a tekintetben *céllellentétes*.

Ez az összefüggés azonban nem áll meg az aktuálisan vizsgált intézményi szabályozás területi hatókörénél, hanem tendenciózusan megjelenik a szűkebb (települési) és tágabb területi szintek esetében is. Az adatoknak az összes lehetséges területi

<sup>24</sup> Az M2 modell egyúthatója azt méri, hogy mennyivel magasabb vagy alacsonyabb a függő változó, azaz a kifizetett támogatási összeg átlagértéke, ha átlépünk a nem kedvezményezett kistérségek pályázóinak csoportjából a kedvezményezett kistérségek pályázóinak csoportjába. Az M2.k1 modell az M2 modell kibővített kontrollváltozós modellje, amelyben a kedvezményezettség hatását a *támogatási arány* kontroll alatt tartása mellett számszerűsítettük. Az M2.k2 modellben pedig az előbbi modellhez képest még szerepel további kontrollváltozóként egy főkomponens, mely a kistérség fejlettségi szintjét (a *fejlesztés kontextusát*) méri.

<sup>25</sup> Ez azt jelenti, hogy ha a nem kedvezményezett kistérségekről a kedvezményezett kistérségek csoportjába átlépünk, akkor ez utóbbiak esetében alacsonyabb az összes megszerzett forrás átlaga.

<sup>26</sup> Amint az az 5. táblázat második oszlopának (kistérségi szint) számértékeiből látható.

szinten történő aggregálását követő számítások eredményeiben ugyancsak a korábbi csapdahelyzet jelenik meg. (Lásd a 6. táblázatot.) A támogatási arányt projektszinten minden területi metszetben pozitívan befolyásolja a kedvezményezett státus, a támogatási összeg ezzel szemben mind a nyers összefüggést mérő, mind pedig a támogatási arány hatását kiszűrő modellek esetében kizárólag projektszinten pozitív, s ettől eltávolodva már települési szinten negatív.

6. táblázat

**A kedvezményezettség hatása eltérő aggregációs szintek mellett**

A modell változói		Projekt-	Települési	Kistérségi szint	Megyei	Régiós
M1	Konstans FÜGGŐ:	58,485	56,103	57,087	55,340	55,812
	Támogatási arány	5,519	11,582	8,377	0,091	0,077
M2	Konstans FÜGGŐ:	27,340	453,507	3541,649	21447,127	53335,623
	Kifizetett támogatási összeg (millió forint)	18,767	-280,397	-2430,598	-61,129	-28,185
M2.k1	Konstans FÜGGŐ:	-27,445	327,619	1186,649	19950,170	-150189,203
	Kifizetett támogatási összeg (millió forint)	13,687	-307,050	-2776,071	-63,594	-309,892
	KONTROLL: Támogatási arány	0,936	2,258	41,243	27,050	3646,639

*Forrás:* Saját szerkesztés és számítás az NFÜ-adatok felhasználásával készített komplex adatbázis megfelelő szinten aggregált értékeiből.

A szabályozás kedvező hatása tehát látszólagos – pontosabban a pályázatok szintjén előnyt jelent, azonban ez a kedvező hatás területileg aggregált szinten már nem jelenik meg. S hogy ez a szabályozási vagy fejlesztési csapdának bizonyuló mechanizmus mennyiben kapcsolódik a projektgenerálás egyenlőtlenségeinek előbbiekben felvetett tényezőjéhez – az erőforrás-, pontosabban az önerőhiányhoz –, azt a következő számítás világítja meg.

Lehetséges ugyanis, hogy ez az összefüggés, vagyis az EU-források eloszlásának területi egyenlőtlenségei sajátos aggregálódási problémaként (is) értelmezhetők: az előbbiekben tapasztaltak – egyik lehetséges – magyarázata lehet, hogy területi szinten azért nem jelenik meg a kedvezményezettség várt hatása, mert az érintett elmaradott (kedvezményezett) pályázati szereplők nem képesek olyan mértékben a

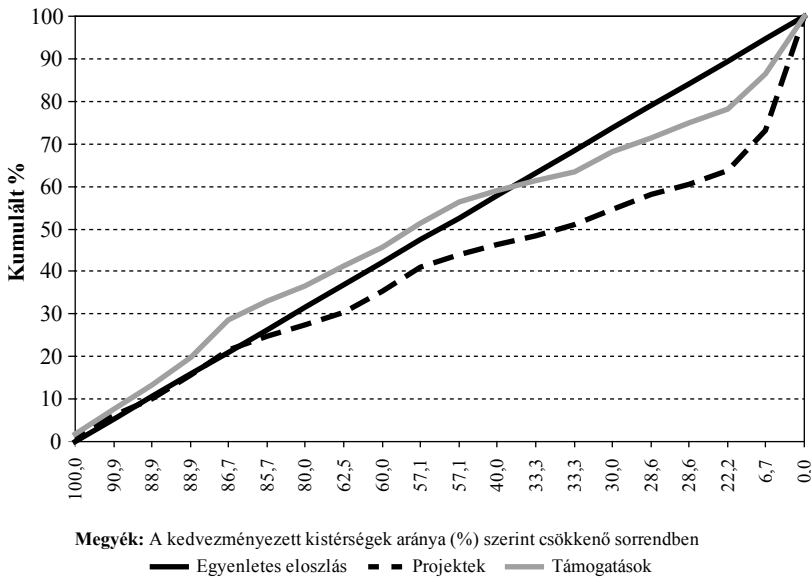
projektgenerálásra s így a forráslehívásra, mint ami a kedvezményezett helyzetből várható lenne.

Az előbbieken elemzett NFT I. projektek megyei szinten aggregált eloszlása ugyanis egyenlőtlen képet mutat: a pályázati intenzitás a kevésbé elmaradott megyék felé haladva nő. (Lásd az 1. ábra fekete színű görbéjét.) A fejletlenebb megyékhez képest – amelyekben a kedvezményezett kistérségek aránya magasabb – a kedvezőbb helyzetben lévők körében koncentrálnak a projektek (a két mutató közötti korrelációs együttható értéke  $R = -0,42$ ).

1. ábra

**A projektek és támogatások eloszlása elmaradottsági szint szerint**

**A projektek és támogatások megoszlása (NFT I.;  $n = 11\ 720$ )**



*Forrás:* Saját szerkesztés és számítás az NFÜ-adatok alapján kialakított komplex adatbázis megyei szinten aggregált értékeiből.

Mindez az egyenlőtlenség az allokált fejlesztési források esetében számértékét tekintve kevésbé markánsan (a korreláció értéke  $R = -0,19$ ), de ugyancsak jelentkezik, bár kisebbek az aránybeli eltérések, azonban a kedvezőtlen helyzetben lévő megyék esetében *hiány mutatkozik* a megszerzett fejlesztési források tekintetében –

ezt mutatja az *I. ábra* szürke színű görbéje, amely 33–40 százalékos elmaradottsági szintig az egyenletes eloszlást jelző (vékony, dupla vonallal szerkesztett) egyenes felett halad.

*Kvalitatív eredmények: az interjúk kutatás tanulságai (II.)*

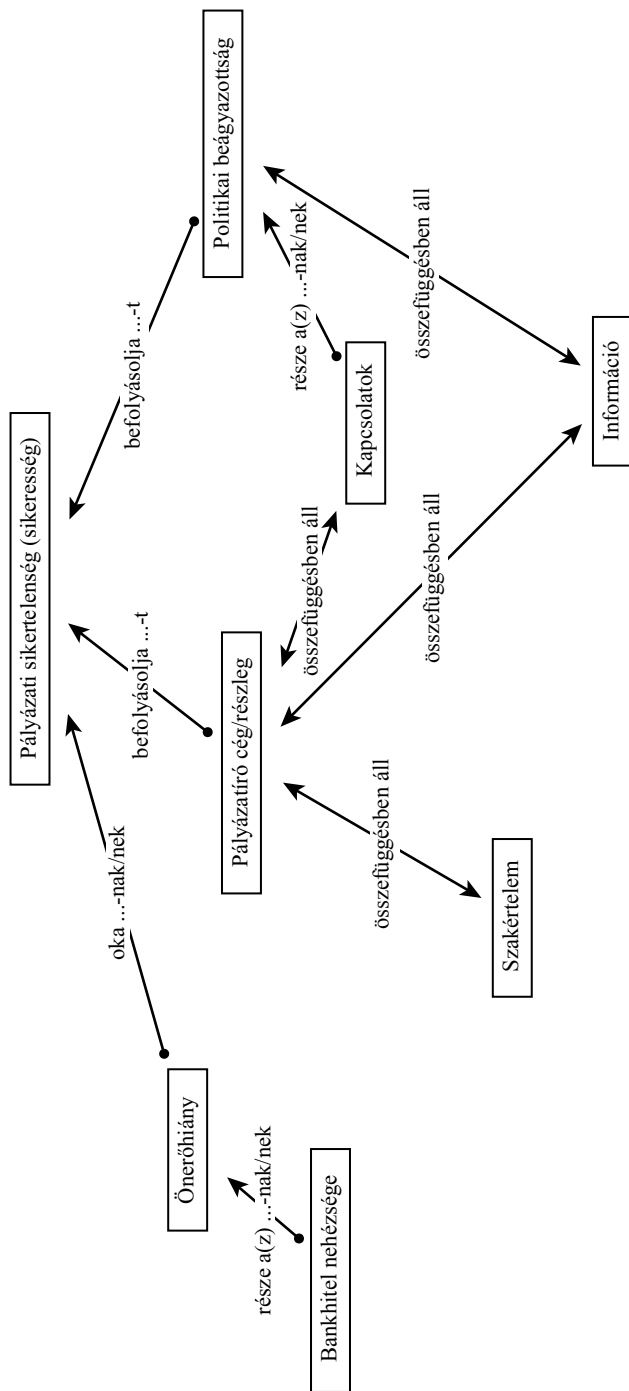
A kvalitatív és kvantitatív kutatási eredmények együttes figyelembevétele arra utal tehát, hogy *projektszinten kimutatható a szabályozás kedvező hatása* főleg a magasabb támogatási arány tekintetében. Ez a hatás azonban *szelektív, illetve nem kielégítő mértékben érinti a hátrányos helyzetű – kedvezményezett – kistérségbe tartozó települések összességét*, amennyiben a magasabb elmaradottsági szintű területekre (megyékre) az alacsonyabb projektgenerálási és forráslehívási képesség jellemző. Azaz a pályázatbeadást és beruházások megvalósítását könnyíteni célzó intézményi szabályozás nem könnyít – kellő mértékben – legalábbis az önerőhiány tekintetében.

A pályázati rendszerben való lemaradással, a projektgenerálás nehézségeivel kapcsolatos interjúk vélemények között azonban csak az egyik tényező az eddig bemutatott és a fentiekben részletesebben; kvantitatív módszerekkel is körüljárt önerőhiány. A kérdezettek válaszaiban több – ugyancsak alapvetően az *erőforráshiány* egyéb aspektusaira utaló – tényező is megjelenik (Lásd a *2. ábrát*.) Az egyik ilyen főbb probléma *a projektgenerálást lehetővé tevő* – akár szervezetileg is elkülönített – *tevékenységek hiánya*, vagyis nincs *pályázatíró cég vagy részleg, amelyre a potenciális beruházó támaszkodni tudna*. A pályázatírás, a projektgenerálás ezen szakaszának sikeres ellátása ugyanis olyan tudást és képességeket feltételez, melyek – az interjúk során elhangzott vélemények alapján – kevésbé állnak rendelkezésre a kedvezőtlenebb helyzetű potenciális pályázók esetében. Azok a munkatársak ugyanis, akik specializáltak és/vagy már hosszabb ideje foglalkoznak ilyen feladatok elvégzésével, lényegesen jártasabbak a pályázati dokumentációk összeállításában, és éteren rendelkeznek azzal a *szakértelemmel*, amely szükséges azok korrekt és pontos elkészítéséhez.

E speciális szakértelem szempontjából tulajdonképpen lényegtelen, hogy az a piacon érhető-e el pályázatíró cég munkájának igénybevételével, avagy a szervezeten belül áll-e rendelkezésre (pályázatíró részleg vagy akár egy-két, erre a célra specializált munkatárs személyében). A két variáció azonos abban, hogy többlet (anyag-*i*) erőforrás meglétét feltételezi – ily módon teremtve (újabb) esélykülönbséget, hátrányt a kevésbé kedvező helyzetben lévő pályázók számára. A pályázatíró cégek,



**A különféle erőforrások összefüggése a pályázati sikerességgel**



Forrás: Saját szerkesztés az interjú válaszok kódolt tartalmi elemei alapján.

illetve azok munkatársai nyilvánvalóan kiterjedtebb és szélesebb körű, ugyanakkor mélyebb ismeretekkel rendelkeznek. Ezzel indokolható az a válaszadói vélemény, mely szerint nem is mindig érdemes például egy önkormányzatnak minden adott szakterületet mélységeiben ismerő munkatársakat foglalkoztatnia vagy kiképeznie, mert egyrészt felkészítésük költséges, másrészt munkájuk során valószínűsíthetően csak elvétve kell adott specifikus ismerethalmazra támaszkodniuk (csak ritkán adnak be szűk tematikájú pályázatot). Ezzel ellentétben egy pályázattíró cég számára sokkal inkább kecsesgató, hogy adott szűk témához kapcsolódóan saját szakember kiképzésébe fektet be, hiszen az érintett munkatárs akár folyamatosan is végezhet specifikus tudást igénylő munkát különböző megrendelőknek.

Mindazonáltal ez a tudás nem monopolizált abban az értelemben, hogy kizárólag a célirányos végzettséggel rendelkezők vannak a birtokában. Fontos további körülményként jelenik meg ugyanis egyes válaszokban az, hogy a sikeres pályázat megírásához, illetve összeállításához szükséges ismeretek, technikák, trükkök megismerhetők, megtanulhatók, elsajátíthatók, azaz tapasztalat során felhalmozhatók. Utóbbi azonban azt is jelenti, hogy a pályázati tevékenység tekintetében egyfajta Máté-effektussal (Merton, 1968) van dolgunk, amennyiben a (további) siker ahhoz szegődik, aki eleve már bekapcsolódott, be tudott kapcsolódni a folyamatba.

Az interjúkban, illetve az interjúalanyok válaszaiban megjelenik egy további lényeges, a pályázati sikerességet befolyásoló körülmény: a *politikai beágyazottság*. A válaszadók között akad olyan, aki azt a szélsőséges véleményt fogalmazza meg, hogy a pályázatok eloszlását/elosztását a politikai erőforrások, kapcsolatok szinte determinálják, azonban az interjúk összességét tekintve ennél árnyaltabb kép látszik kibontakozni. Olyannyira, hogy az előbbivel egyenesen ellentétes vélemény is megjelenik, amely szerint az anyagi lehetőségek jelentik az egyik fő tényezőt, valamint a beruházás megalapozottságának alátámasztása, azaz a megfelelően el(ö)készített pályázat. A politikai erőforrásoknak a pályázat sikeressége szempontjából mérsékeltebb jelentőségét úgy lehet összegezni, hogy a politikai kapcsolat vagy politikai beágyazottság semmiképpen sem árt egy pályázatnak, azonban szerepe nem kizárólagos: a sikert elősegítheti, de nem garantálja. Ennek kapcsán sokkal inkább arról van szó, hogy a politikai kapcsolat gördülékenyebbé teheti vagy meggyorsíthatja a projekttervek pontos beadását, illetve – a megfelelően elkészített – pályázatok megvalósítását, lobbiztatását. A kapcsolat és a lobbizás tehát a vélemények tükrében nem elsősorban szakmailag kidolgozatlan beruházások támogatásának elérését jelenti, sokkal inkább a legfrissebb információkhoz való gyors hozzájutást, a megvalósítás szükségességének indoklását, illetve akár a kiírások, a pályázati lehetőségek testre-

szabását. Azaz a politikai erőter felé vezető *kapcsolatok* könnyebbé és hatékonyabbá teszik az olyan *információk* megszerzését, melyek segíthetik a pályázatok sikeresebb elkészítését, így növelve – közvetetten – a nyerési esélyeket. Ebben a tekintetben tehát a pályázatírói tevékenység beágyazódását figyelhetjük meg (*Granovetter, 2006*).

Mindezek alapján a kedvezőtlenebb helyzetben lévő pályázóknak a fejlesztési források lehívásáért folytatott versenyben való – kvantitatív eszközökkel dokumentált – lemaradása mögötti – kvalitatív módszerekkel feltárt – tényezők, mechanizmusok kapcsán összességében egy általános erőforráshiány különféle megnyilvánulási formáinak kombinációja rajzolódik ki. Ez természetesen az aktuális helyzet függvényében hangsúlyeltolódásokat, pontosításokat tesz szükségessé, de általánosságban – s kissé talán elnagyoltan – megfogalmazható, hogy jellemzően a pályázati sikertelenség mögött rejlő tényezők adott erőforrások hiányából adódnak. Ezen erőforrások között a szociológiában jól ismertek (*Bourdieu, 2006, Coleman, 2006*) jelennek meg. Ezek jellemzői a következők.

– Az *anyagi erőforrások* hiánya közvetlenül gátolja a pályázatok keretében megvalósítható beruházásokhoz szükséges önerő rendelkezésre állását, illetve az ezt pótolni képes hitelképességet.

– A szükséges *kulturális erőforrásoknak* (a konkrét ismeretektől egészen a pályázatírás során felhalmozható tapasztalatokig) – részben – az anyagi erőforrások hiányából adódó korlátozottsága gátolja a megfelelő pályázatok elkészítését (vagy egyáltalán a pályázati tevékenységet).

– A *kapcsolati erőforrások* – melyek csak részben adódnak a politikai beágyazottságból, forrásuk lehet ugyanúgy a már kialakult és stabilan működő pályázói tevékenység – ritkasága kevésbé teszi lehetővé az érdekérvényesítést, illetve lényeges információkhoz való mihamarabbi hozzájutást.

## Összefoglalás és következtetések

A cikk betekintést kívánt nyújtani PhD-kutatásunk eredményeinek egy szeletébe. A tapasztalatok arra utalnak, hogy a *kedvezményezettség* intézményi szabályozásának kudarcát szemléletesen demonstrálja több számítási eredmény is. Ehhez kapcsolódóan az interjú tapasztalatok és a másodelemzés során nyert összefüggések *fejlesztési csapda* működésére utalnak, amennyiben projektszinten megéri kedvezményezettnek lenni, mert magasabb támogatási arány és támogatási összeg érhető el, azonban települési, kistérségi, megyei, régiós szintre aggregáltan a kedvezménye-

zetség hatása már negatívan – azaz hátrányként – jelenik meg. Egyszerűen megfogalmazva arról van tehát szó, hogy akik sikeresen pályáztak, kedvezőbb helyzetben voltak a *többi pályázónál*. De még így is túl sok – nem vagy sikertelenül – pályázó maradt a kedvezményezett területeken. (A fejlesztési forrásokért folyó versenybe sikeresen bekapcsolódó pályázók körében jobb helyzetben vannak a kedvezményezettek, azonban a kedvezményezettség nem emel be mindenkit – például az elmaradottakat – a forrásokért vívott versenybe.) Az intézményi szabályozás sikerességének értékelése szempontjából tehát ez projektszempontú megközelítésben pozitív eredményeket jelent, területi szempontból azonban a kitűzött cél megghiúsulásaként értelmezhető. Magyarázatként szolgálhat erre a tapasztalatra egyrészt, hogy a *részvételi redisztribúció rendszerében* (Kovách, 2007, 214. o.) a forrásfelhasználást nagyban befolyásoló emberi erőforrással – például a projektosztállyal (Kovách, 2007) – nem rendelkeznek a pályázók az érintett hátrányos helyzetű területeken. Másrészt a szabályozási környezetből származó további tényező, hogy a források koncentráltasága a nemzetközi vizsgálatok tapasztalataival (Berky–Kullmann, 2011, Crescenzi, 2009, Lóránd, 2011) egybehangzóan Magyarországon sem kielégítő, illetve elégséges ahhoz, hogy a forráshiányos helyzetből fakadó hátrányt megszüntesse.

### Irodalom

- Babbie, Earl [1999]: A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Balassi Kiadó, Budapest.
- Balogh Péter [2009a]: Célellentétes hatások a fejlesztéspolitikában? A Dél-Alföldi Régió területfejlesztési forrásainak vizsgálata. In: *Jancsák Csaba – Nagy Gábor Dániel – Szűcs Norbert* (szerk.): Céhem vándorkönyvei. Tanulmányok a 60 éves Pászka Imre tiszteletére. Belvedere Meridionale, Szeged, 9–27. o.
- Balogh Péter [2009b]: Kontraproduktívitas a fejlesztéspolitikában? A kiemelt projektek empirikus vizsgálata. *Szociológiai Szemle*, 19. évf., 2. sz., 79–102. o.
- Balogh Péter [2012]: Kontraproduktívitas a fejlesztéspolitikában? Az EU-források felhasználásának gazdaságszociológiai elemzése. PhD-értekezés. Elérhető a BCE PhD-könyvtárában. On-line verzió: [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/657/1/Balogh\\_Peter.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/657/1/Balogh_Peter.pdf)
- Bartus Tamás – Lannert Judit – Moksony Ferenc – Németh Szilvia – Papp Z. Attila – Szántó Zoltán [2005]: A fejlesztéspolitikai intézkedések társadalmi hatásainak vizsgálata. TÁRKI Rt., Budapest. *Forrás*: [www.tarki.hu](http://www.tarki.hu), [www.fejlesztopolitika.gov.hu](http://www.fejlesztopolitika.gov.hu) (Letöltve: 2006. 11. 14.)
- Batterbury, Sarah C. E. [2006]: Principles and Purposes of European Union Cohesion Policy Evaluation. *Regional Studies*, 40. évf., 2. sz., 179–188. o.
- Berky Tamás – Kullmann Ádám [2011]: Institutional Aspects of the Development of Peripheral Microregions. What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> (Letöltve: 2012. április 3.)
- Bourdieu, Pierre [2006]: Gazdasági tőke, kulturális tőke, társadalmi tőke. In: *Lengyel György – Szántó Zoltán* (szerk.): *Gazdaságszociológia*. Aula Kiadó, Budapest, 132–146. o.

- Bradley, John [2006]: Evaluating the Impact of European Union Cohesion Policy in Less-developed Countries and Regions. *Regional Studies*, 40. évf., 2. sz., 189–199. o.
- Coleman, James. S. [2006]: A társadalmi tőke az emberi tőke termelésében. In: *Lengyel György – Szántó Zoltán* (szerk.): *Gazdaságszociológia*. Aula Kiadó, Budapest, 109–131. o.
- Crescenzi, Riccardo [2009]: Undermining the Principle of Concentration? European Union Regional Policy and the Socio-economic Disadvantage of European Regions. *Regional Studies*, 43. évf., 1. sz., 111–133. o.
- Elster, Jon [1997]: *A társadalom fogaskerekei*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Eser, Thimo, W. – Nusssmueller, Eva [2006]: Mid-term Evaluations of Community Initiatives under European Union Structural Funds: A Process between Accounting and Common Learning. *Regional Studies*, 40. évf., 2. sz., 249–258. o.
- Fekete Attila [2008]: Kedvezményezett települések Magyarországon 1949–2004. In: *Bódi Ferenc* (szerk.): *Helyi szociális ellátórendszer*. MTA Politikai Tudományok Intézete, 239–256. o. <http://www.mtapti.hu/innotars/losskonyv.html>
- Fekete Attila [2010]: Alulnézetből. Vélemények a lokális fejlesztésről. *A falu*, 25. évf., 3. sz., 35–46. o.
- Granovetter, Mark [2006]: A gazdasági intézmények társadalmi megformálása: a beágyazottság problémája. In: *Lengyel György – Szántó Zoltán* (szerk.): *Gazdaságszociológia*. Aula Kiadó, Budapest, 32–47. o.
- Hirschman, Albert O. [1995]: *Kivonulás, tiltakozás, hűség. Hogyan reagálnak vállalatok, szervezetek és államok hanyatlására az érintettek?* Osiris Kiadó, Budapest.
- K. D. [2007]: *A Kormány döntött az Új Magyarország Fejlesztési Terv akcióterveiről*. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség. [http://www.nfu.hu/\\_a\\_kormany\\_dontott\\_az\\_uj\\_magyarorszag\\_fejlesztési\\_terv\\_akcioterveiroi](http://www.nfu.hu/_a_kormany_dontott_az_uj_magyarorszag_fejlesztési_terv_akcioterveiroi)
- Konrád György – Szelényi Iván [2000]: *Urbanizáció és területi gazdálkodás*. JGYF Kiadó, Szeged.
- Kovács Imre [2007]: A fejlesztéspolitika projektessítése és a projekt osztály. Hozzászólás a projektessítés következményei vitához. *Szociológiai Szemle*, 17. évf., 3–4. sz., 214–222. o.
- Kovács Imre [2008]: Önkormányzati hatalom, projektessítés és az új kormányzás. In: *Bódi F.* (szerk.): *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban*. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 113–128. o.
- Kovács Imre – Kučerová, Eva [2006]: The project class in Central Europe: The Czech and Hungarian Cases. *Sociologia Ruralis*, 46. évf., 1. sz., 3–21. o.
- KR64 [2004]: 64/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség. [http://www.nfu.hu/download/281/64\\_2004korm.pdf](http://www.nfu.hu/download/281/64_2004korm.pdf).
- Krippendorf, K. [1995]: *A tartalomelemzés módszertanának alapjai*. Balassi Kiadó, Budapest.
- Ladányi János [2010]: Létezett-e a szocialista típusú urbanizációs modell? In: *Ladányi János*: *Egyenlőtlenségek, redisztribúció, szociálpolitika*. Válogatott tanulmányok 1975–2010. Új Mandátum Kiadó, Budapest, 410–420. o.
- Ladányi János – Szelényi Iván [2010a]: Szuburbanizáció és gettósodás. In: *Ladányi János*: *Egyenlőtlenségek, redisztribúció, szociálpolitika*. Válogatott tanulmányok 1975–2010. Új Mandátum Kiadó, Budapest, 423–450. o.
- Ladányi János – Szelényi Iván [2010b]: Az újrakörzetesítés társadalmi ára. In: *Ladányi János*: *Egyenlőtlenségek, redisztribúció, szociálpolitika*. Válogatott tanulmányok 1975–2010. Új Mandátum Kiadó, Budapest, 712–721. o.
- Lóránd Balázs [2011]: Performance and Effectiveness of the Cohesion Policy – Evaluation of the Allocation Mechanisms. What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> [Letöltve: 2012. április 3.]

- Merton, Robert K. [1968]: The Matthew Effect in Science. The reward and communication systems of science are considered. *Science*, 159. évf., 3810. sz., 56–63. o. <http://www.garfield.library.upenn.edu/merton/matthew1.pdf> [Letöltve: 2011. március 25.]
- Merton, Robert K. [2002]: Társadalomelmélet és társadalmi struktúra. Osiris Kiadó, Budapest.
- Moksony Ferenc [1985]: A kontextuális elemzés. KSH Népeségtudományi Kutató Intézetének Demográfiai Módszertani Füzetei 3., Budapest.
- Moksony Ferenc [2005]: A hatáselemzés módszerei. In: A fejlesztéspolitikai intézkedések társadalmi hatásainak vizsgálata. TÁRKI, Budapest, 41–112. o. <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a766.pdf> (Letöltve: 2007. június 2.)
- Moksony Ferenc [2006]: Gondolatok és adatok. Társadalomtudományi elméletek empirikus ellenőrzése. Második kiadás. Aula Kiadó, Budapest.
- OGY67 [2007]: 67/2007. [VI. 28.] országgyűlési határozat a területfejlesztési támogatásokról és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről. <http://www.complex.hu/kzldat/o07h0067.htm/o07h0067.htm>
- Olson, Mancur [1997]: A kollektív cselekvés logikája. Közjavak és csoportelmélet. Osiris Kiadó, Budapest.
- OTK [2005]: Országos Területfejlesztési Konceptió. [http://www.nfu.hu/orszagos\\_teruletfejlesztési\\_konceptio](http://www.nfu.hu/orszagos_teruletfejlesztési_konceptio)
- Pálné Kovács Ilona [2003]: A területfejlesztés irányítása. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kara. Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Habilitációs Előadások 5., Pécs.
- Pálné Kovács Ilona [2009]: Régiók és fejlesztési koalíciók. *Politikatudományi Szemle*, 18. évf., 4. sz., 37–60. o.
- Stigler, George J. [1989]: Az állami szabályozás elmélete. In: *Kertesi Gábor* [vál.]: Piac és állami szabályozás. Válogatott tanulmányok. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 325–352. o.
- Szántó Zoltán [2006]: A társadalomtudományi magyarázat szintjei: módszertani individualizmus és a racionális cselekvés típusai. In: *Szántó Zoltán*: Analitikus szemléletmódok a modern társadalomtudományban. Tanulmányok a gazdaság-szociológia és a politikai gazdaságtan néhány kortárs elméleti irányzatáról. Helikon Kiadó, Budapest, 9–37. o.
- Szelényi Iván [1990]: Társadalmi egyenlőtlenségek az államszocialista redistributív gazdaságokban. In: *Szelényi I.*: Új osztály, állam, politika. Európa Könyvkiadó, Budapest, 165–202. o.
- Szelényi Iván – Manchin Róbert [1990]: Szociálpolitika az államszocializmusban. In: *Szelényi I.*: Új osztály, állam, politika. Európa Könyvkiadó, Budapest, 203–257. o.
- TTT [1996]: 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről. [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=99600021.TV](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99600021.TV)
- Tullock, Gordon [2005]: Public goods, redistribution and rent seeking. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA.
- Vági Gábor [1972]: Az infrastrukturális beruházások és a tanácsi fejlesztések területi alakulása 1959-től a IV. öt éves terv időszakáig. Előtanulmányok „A falu társadalmi struktúrájának és a falusi életmódnak a változásai” című témához, 11. sz. füzet. MTA Szociológia Kutató Intézet, Budapest.
- Vági Gábor [1982]: Versengés a fejlesztési forrásokért. Területi elosztás – társadalmi egyenlőtlenségek. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Vági Gábor [1991]: „Mit ér” egy község? „Mit ér” egy megye? (A tanácsi fejlesztések intézményi szerkezetéről). In: *Vági G. (Radnóti Sándor – szerk.)*: Magunk, uraim. Válogatott írások településekről, tanácsokról, önkormányzatokról. Gondolat Kiadó, Budapest, 125–146. o.
- Vicssek Lilla [2006]: Fókuszcsoport. Elméleti megfontolások és gyakorlati alkalmazás. Osiris Kiadó, Budapest.
- Voszka Éva [2006]: Uniós támogatások – a redistribúció új szakasza? *Külgazdaság*, L. évf., 6. sz., 8–30. o.