

Ténykép

Bakos István

A regionális versenyképesség növelésére irányuló támogatások felhasználásának tapasztalatai és további lehetőségei az Észak-magyarországi Operatív Programban

A hazai gazdaság helyzete sajátos kettősséget mutat, ami Európában nem egyedülálló (pl. Portugáliában és Írországban szintén hasonló helyzet alakult ki).

Ennek a „duális szerkezet”-nek az a jellemzője, hogy amíg egy viszonylag szűk nagyvállalati (multinacionális) kör állítja elő a bruttó hazai termék (GDP) meghatározó hányadát, addig a másik oldalnak, a kis és középvállalkozásoknak többségi, meghatározó szerepe van a foglalkoztatásban.

Ez a tény kiemelkedő fontosságúvá teszi a KKV-k támogatását, ami a szektor szereplőinek stabilizálását, fenntartható fejlődési pályára állítását jelenti, mely folyamat közben további, nagy mennyiségű új, adózó, főállású munkahely jöhet létre. Ez a támogatás ma hazánkban szinte kizárólag az európai uniós programok forrásaiból valósulhat meg.

A gazdaságfejlesztésnek rendkívül fontos részét kell, hogy képezzék a régiók versenyképességének javítására irányuló programok, olyan programok és azok projektjei, melyek kiemelten a munkahelyek teremtését szolgálják az üzleti szektorban.

Ha abból a tézistől indulunk ki, miszerint a regionális versenyképességet az utóbbi két évtizedben a magas foglalkoztatási szint mellett gazdasági növekedés jelenti (*Capello 2007.*), akkor e két tényező tükrében kell megvizsgálnunk az Észak-magyarországi régió fejlesztési programjának (ÉMOP) közvetlenül a versenyképesség fokozására irányuló, 2007-2013 közötti időszakra megtervezett prioritásait. Elsősorban az 1. prioritás (A versenyképes helyi gazdaság megteremtése) tartozik ide, de vizsgálatunkat kiterjesztjük a 2. prioritásra is (Turisztikai potenciál erősítése), mivel ez a gazdaság egyik olyan ágazatának a fejlesztését tűzi ki célul, melyben szintén domináns szerep jut a térségben működő KKV-knak, mint potenciális pályázó, beruházó célcsoportnak.

Az ÉMOP részletesebb vizsgálata előtt pozicionáljuk a magyar régiók versenyképességi mutatóik szerinti rangsorában az Észak-magyarországi régiót. A versenyképességet számszerűen kifejező alapmutatókat az 1. táblázatban foglaltuk össze.

A mutatók értékeit összehasonlítva látható, hogy az Észak-magyarországi régió 2008-ban csupán a munkatermelékenység mutatója szerint nem állt a rangsorok utolsó helyén, de itt is csak minimális a különbség a másik két elmaradott térséghez képest.

1. táblázat: A magyar régiók versenyképességi mutatói 2008.

(%)

Régiók	GDP/fő (PPS) EU27=100	Munkatermelékenység (GDP/foglalkoztatott) Országos átlag = 100	Foglalkoztatottsági mutató (15–74 évesek)
Közép-Magyarország	104,1	150	54,8
Közép-Dunántúl	55,6	82	51,1
Nyugat-Dunántúl	61,1	88	52,8
Dél-Dunántúl	42,8	75	46,1
Észak-Magyarország	38,8	72	43,0
Észak-Alföld	39,3	71	43,1
Dél-Alföld	42,4	71	46,9
Magyarország	64,4	100	49,2

Forrás: EUROSTAT, KSH STADAT

Ezek alapján megállapíthatjuk, hogy régiókban kiemelt fontosságú cél kell legyen a versenyképesség fokozása a foglalkoztatottság és a munkatermelékenység növelése által. Ebből a szempontból kell vizsgálnunk és minősítenünk a régió fejlesztési programját, annak prioritásait és az eddig elért eredményeket, a bekövetkezett hibákat pedig sürgősen ki kell küszöbölni, mind ÚMFT (ÚSZT), mind ÉMOP szinten.

Pályázati kiírások a KKV szektor számára az ÉMOP-ban

Az Észak-magyarországi Operatív Programban (ÉMOP) az 1. és 2. prioritáson belül 2010 végéig eltelt akciótervi időszakaián mintegy 35%-os arányú volt a KKV szektor támogatása (2. táblázat). Ez az arány a fentiek értelmében igen alacsonynak mondható. Azokban az országokban, ahol erősebbek a regionális politika területi dimenziói, magasabb fokú a szubszidiaritás és a decentralizáció, a versenyképesség növelésére közvetlenül fordított források aránya jóval meghaladja az 1/3-ot. De még a többi visegrádi ország régióiban is jobb a helyzet, mint hazánk régióiban.

Egyik fő feladat tehát a közeljövőre vonatkozóan, az eddig le nem kötött, maradék ÉMOP források jelentős részének átcsoportosítása a régió versenyképességét növelő konstrukciókba.

2. táblázat: Források megoszlása az ÉMOP-ban

ÉMOP 2007-2013	Forrás összesen (euro)	Forrás összesen (forint, 274 Ft/€)	Források megoszlása
1. Prioritás	154 076 609	42 216 990 866	14%
2. Prioritás	221 402 214	60 664 206 636	21%
3. Prioritás	302 583 025	82 907 748 850	28%
4. Prioritás	239 852 398	65 719 557 052	23%
5. Prioritás	107 011 071	29 321 033 454	10%
6. Prioritás	38 278 906	10 488 420 244	4%
Összesen:	1 063 204 223	291 317 957 102	100%

Forrás: Észak-magyarországi Operatív Program

A 3. táblázat részletesen tartalmazza az ÉMOP KKV-kat is támogató két prioritásának konstrukció szintű pályázati adatait az első két akciótervi időszakban.

3. táblázat: Az 1. és 2. prioritás pályázati adatai (2007-2010)

Prioritás	Konstrukciók		Kiírások száma	Nyertes pályázatok	
				Db	MrdFt
ÉMOP-1	1.1.1	Regionális kiegyensúlyozott, térségi és helyi jelentőségű ipari területek fejlesztése	15	125	16,89
	1.1.2	Vállalkozások fejlesztése tanácsadással	1	0	0
	1.2.1	Klaszterek, vállalati együttműködések kialakítása	2	18	0,92
	1.3.1	Régió innovációs potenciáljának fejlesztése	1	0	0
	Összesen ÉMOP-1			19	143
ÉMOP-2	2.1.1	Versenyképes turisztikai termék- és attrakciófejlesztés	4	36	16,96
	2.2.1	Kereskedelmi szálláshelyek és szolgáltatások minőségi fejlesztése	2	40	10,49
	2.3.1	Desztináció-menedzsment fejlesztés	1	14	0,6
	2.4.1	Turisztikai üzleti szolgáltatások fejlesztése	0	0	0
	Összesen ÉMOP-2			7	90

Forrás: Észak-magyarországi Operatív Program 2007-08-as és 2009-10-es Akcióterve és EMIR (Egységes Monitoring Információs Rendszer) adatlekérdezések (2010. 12. 31.) alapján

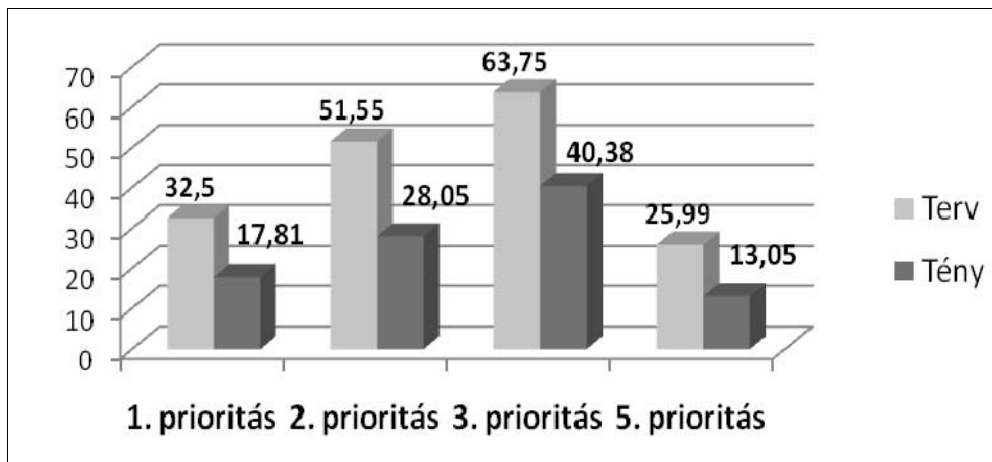
A legnagyobb pályázói aktivitás az 1.1.1 konstrukcióban az ipari területek, a vállalkozói infrastruktúra bővítése, fejlesztése terén volt tapasztalható. Ez a támogatás az ipari parkokra, az inkubátor házakra, az ipari telephelyekre irányult, így munkahelyteremtő hatása csak közvetett és kis volumenű. Ezek a fejlesztések a produktív tevékenységek infrastrukturális kereteit bővítik, fejlesztik.

A közvetlen, termelő, nagy munkahelyteremtő hatású fejlesztésekre egy másik (ágazati) operatív programban (GOP – Gazdasági Operatív Program) kell sikeresen pályázni ahhoz, hogy a fejlesztés komplex lehessen az értéket előállítani képes termelő berendezések beszerzése által. Sőt, ha a beruházás humán erőforrás fejlesztést is igényel, akkor egy harmadik operatív programban (TÁMOP – Társadalmi Megújulás Operatív Program) szintén sikeresnek kell lennie a pályázónak.

Ezt rendszerhibának minősíthetjük, mivel az ÚMFT OP szintű struktúrája nem teszi lehetővé az integrált típusú pályázati konstrukciók létrehozását. Az abszorpciós képességet csökkenti az által, hogy a versenyképességet hatékonyabban növelni képes komplex, infrastruktúra-fejlesztő, termelő beruházó, humán erőforrás fejlesztő munkahelyteremtő projektek generálása nem lehetséges a jelenleg hatályos jogszabályi környezetben. Ezt az anomáliát a következő program időszakban ki kell küszöbölni.

Az elosztás prioritásonkénti és térségi arányai

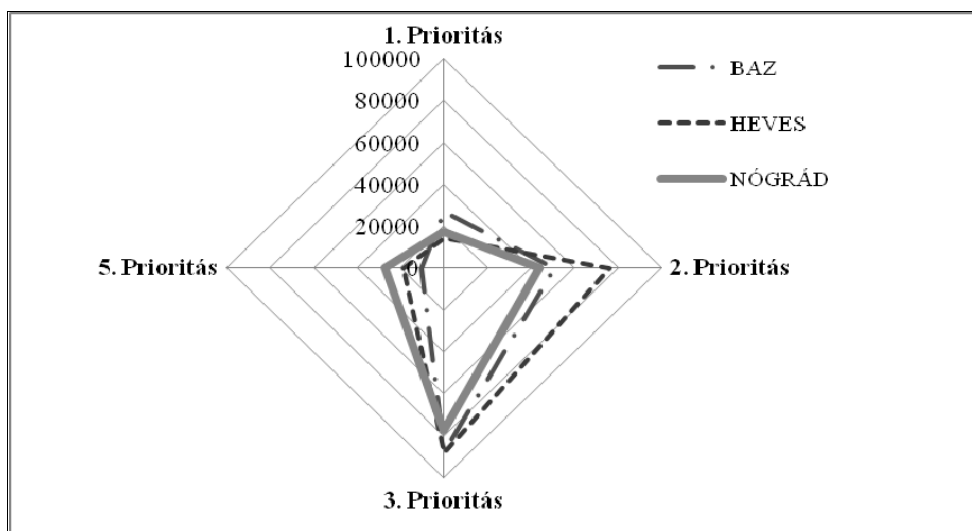
Az 1. ábra az ÉMOP Észak-Magyarországi Regionális Fejlesztési Ügynökség által kezelt négy prioritásban 2010 végéig mért kötelezettség vállalások (meghozott támogatási döntések) mértékét szemlélteti Mrd Ft-ban.



1. ábra: Kötelezettségvállalások alakulása 2007-10. (Mrd Ft)

Forrás: Észak-magyarországi Operatív Program 2007-08-as és 2009-10-es Akcióterve és EMIR adatlekérdezések (2010. 12. 31.) alapján

A támogatások igénylésének prioritások közötti arányait megyénként a 2. ábra mutatja be, melyből látható, hogy az igényelt támogatások terén mennyire aluldimenzionált 2007 és 2010 között a gazdaságfejlesztési prioritás főként a 3. (településfejlesztés) és a 2. (turizmusfejlesztés) prioritásokhoz képest.



2. ábra: 1 lakosra jutó igényelt támogatás prioritásonként (Ft/fő)

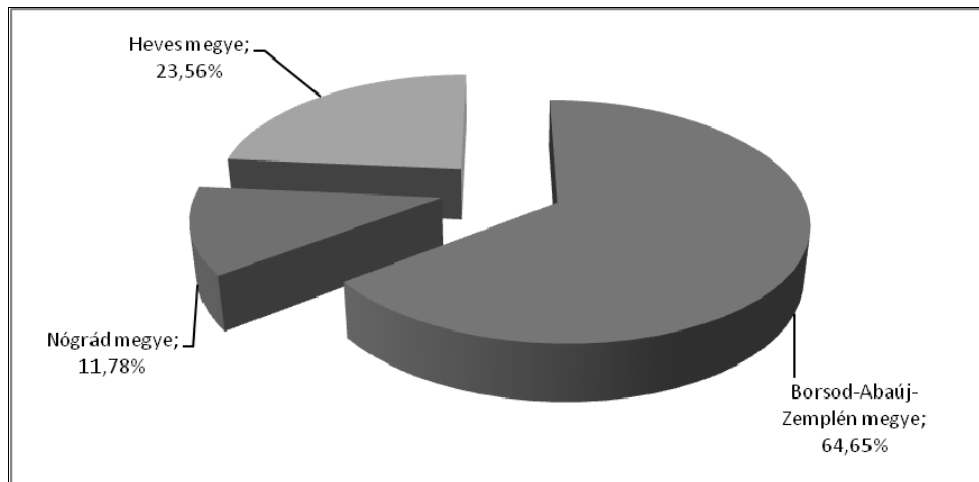
Forrás: EMIR adatbázis, KSH

Megjegyzés: 2007-2010 év eleji átlagos lakónépességből számítva

A megyénkénti megoszlásban nagyobb eltérések elsősorban a turizmusfejlesztés (2. prioritás) konstrukcióiban voltak tapasztalhatók elsősorban Heves megye javára.

A régiós elosztás térségi arányait tekintve az 1. prioritásban a legnagyobb mértékű koncentráció Borsod-Abaúj-Zemplén megyében volt tapasztalható (3. ábra).

Ez az arány túlzott mértékű koncentrációt jelent, még akkor is, ha az értékelésénél figyelembe kell vennünk a megyék közötti lakossági és vállalkozás sűrűségi mutatók közötti különbségeket. Véleményem szerint növelni kellene az alacsonyabb versenyképességű térségek preferálását (persze ésszerű határok között) a pályázat elbírálás folyamatában. Ez eljárásrendi szabályok módosítását igényelné.

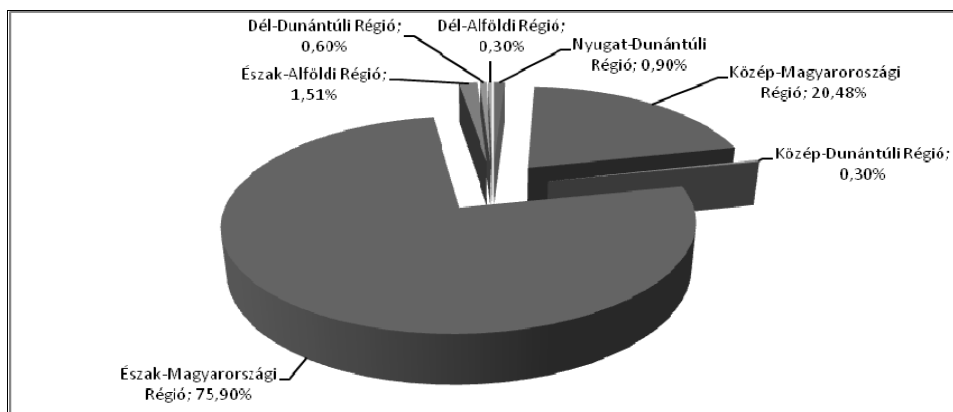


3. ábra: Az elosztás térségi arányai a megvalósítás helye szerint (1. prioritás)

Forrás: EMIR adatlekérdezés (2010. 12. 31.) alapján

Figyelemre méltó megoszlást mutat a 4. ábra diagramja is.

Az Észak-magyarországi régióban megvalósuló projektek pályázói csak mintegy 3/4 részben régióbeli székhelyű vállalkozások, viszont több mint 1/5 részük a Közép-magyarországi régióból (Budapest és Pest megye), további 3,6%-uk a többi régióból pályázott a térségbe.



4. ábra: Az elosztás térségi arányai a pályázó székhelye szerint (1. prioritás)

Forrás: EMIR adatlekérdezés (2010. 12. 31.) alapján

A külső pályázó beruházók mintegy egynegyed részben kaptak támogatást a gazdaságfejlesztési prioritás 2007 és 2010 közötti keretéből, az Észak-magyarországi székhelyű vállalkozások pedig háromnegyed arányban részesültek. Mivel a meghirdetett keretekre túlpályázás volt, azt mondhatjuk, hogy az erősebb abszorpciós képességű pályázók kiszorították a rezidens vállalkozások egy részét. A tőke szabad áramlásának elvét tekintve mondhatnánk, hogy egy egészséges, az EU-ban is preferált jelenségről van szó, amit üdvözlünk, de felvetődik a kérdés, hogy a kétségtelenül jóval versenyképesebb Közép-magyarországi régióból „átpályázó” gazdasági szereplők beruházásaikkal valós fejlesztési impulzusokat hoznak-e át az elmaradottabb térségbe.

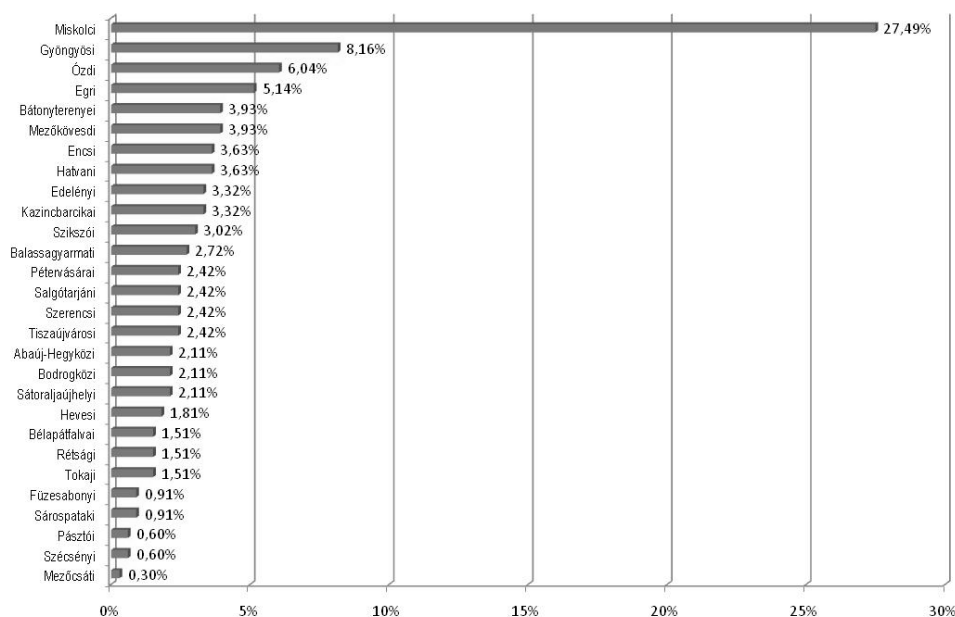
Ezt a kérdést a pályázók által megtervezett, és a megvalósult projektek fenntartási időszakában realizálódó eredmény indikátorok mérésekor lehet majd (remélhetőleg megnyugtatóan) megválaszolni.

Sajnos azonban előrebocsátható, hogy az operatív program féléves érkelésekor elvégzett indikátorelemzések rossz előjelet mutatnak (lásd később).

Jelentős térségi koncentráció tapasztalható az 1. prioritás támogatásainak kistérségi megoszlása esetében is (5. ábra), de ez más jellegű problémát vet fel, mint az előzőekben vizsgált regionális szintű támogatás-megoszlás.

A régióban az 1. prioritás támogatási forrásainak csaknem felét négy kistérségben (miskolci, gyöngyösi, ózdi, egri) beruházó vállalkozók használták/használhatják fel.

Az elmaradottabb kistérségek vállalkozói – nyilvánvalóan létszámuk és alacsonyabb abszorpciós képességük okán – jóval kisebb támogatásban részesülnek, mint a fejlettebbek, versenyképesebbek. A helyzet hasonló mint amiről a megyei szintű eloszlások torzulásánál már szóltunk, csak itt NUTS 4 szintjén, finomabb térségi bontásban észlelhetőek, mérhetőek az aránytalanságok.



5. ábra: Az elosztás kistérségi arányai (1. prioritás)
Forrás: EMIR adatlekérdezés (2010. 12. 31.) alapján

Szakmai és pénzügyi előrehaladás értékelése

A ROP (Regionális Operatív Program) és így az abba tartozó ÉMOP félidei értékelése során (2010. július) megvizsgálásra került az indikátorok teljesülése a folyamatban lévő és a már lezart projektek esetében. A ROP értékelését végző szakértők arra a következtetésre jutottak, hogy „Összességében az indikátorok olyan mértékű módszertani, feltöltöttségi, tervezési inkonzisztenciákkal bírnak, hogy értelmezésük érdemben gyakorlatilag lehetetlen.” (EMOP mid-term értékelés, 2010.)

Az ÉMOP félidei értékelésének jelentésében az alábbi indikátorokra vonatkozó kritikai megállapítások szerepelnek:

- összehasonlítási problémák,
- mértékegységek eltérő használata,
- OP hatásindikátorainak egy része nem került mérésre,
- nem beszerezhető és értékelhető adatok,
- hibás adatok előfordulása (negatív adatok, nem releváns értékek).

Az ÉMOP fő eredmény indikátorai 2007-2010 között az 1. és 2. prioritásokban^{1/}:

- *Főállású új munkahelyek száma:*
Célérték: 4220 fő
- *Támogatott turisztikai vonzerők látogatottságának (vendégforgalmának) növekedése:*
Célérték: 60%
- *Vendégéjszakák száma a korszerűsített kereskedelmi szálláshelyeken:*
Célérték: 2 044 000 db

Tényértékeket az értékelőknek az EMIR rendszerben nem sikerült számszerűsíteniük.

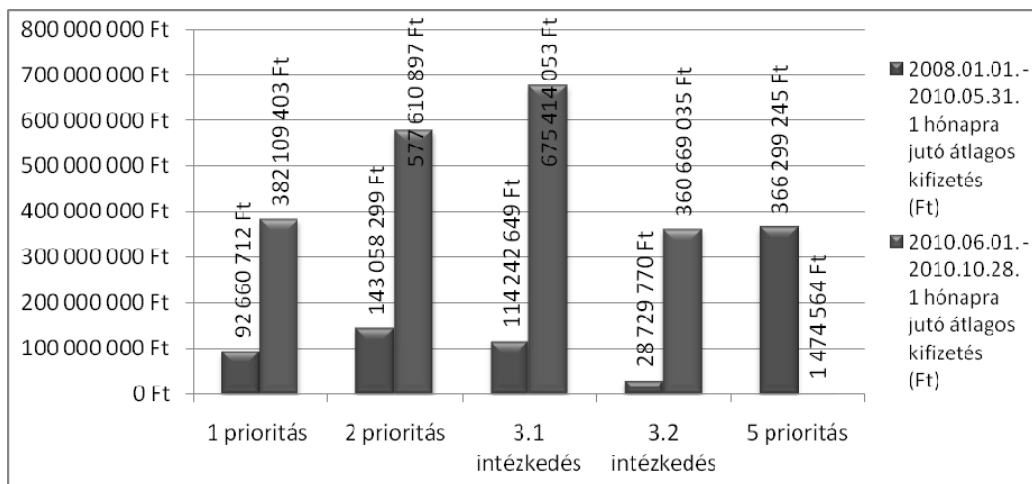
A pénzügyi előrehaladás ez év júniusától – köszönhetően a Regionális Fejlesztési Ügynökségnél, mint az ÉMOP egyik közreműködő szervezeténél végbement szervezeti és működési változásoknak – nagyobb üteművé vált. Ezt a kedvező változást érzékelteti a 6. ábra.

A támogatási döntés után végrehajtási fázisba lépett projekteknél rendkívüli jelentőségű, abszorpciót növelő hatású a kifizetések felgyorsulása, a támogatási források minél rövidebb átfutási idő alatt történő eljuttatása a beruházási projektek részére. Ez két szempontból bír jelentőséggel. Egyrészt stabilizálja a projektgazdák és partnereik likviditási helyzetét, megkönnyítve részükre az utófinanszírozás terhét, másrészt lerövidítheti a beruházás időtartamát, mely makrogazdasági szempontból inflációcsökkentő, versenyképesség növelő hatással bír.

A 2007-2010-es időszak tapasztalatai alapján az alábbi megállapítások és javaslatok tehetők:

- A KKV-k támogatására az ÉMOP-ban meghirdetett keret két prioritásban alig több mint 1/3 arányt képviselt. Ettől nagyobb volumenű támogatásra lesz szükség a következő akciótervi időszakban, ha szignifikáns hatást szeretnénk elérni a KKV szektor gazdasági versenyképességének és ezen keresztül munkahelyteremtő potenciáljának fokozásában.
- Az elosztás ágazati (prioritás szintű) torzulásai mellett területi túlkonzentrálódás is megfigyelhető, ami gátja az elmaradott térségek konvergenciájának. A 2011-13-as időszakban törekedni kell a támogatási források homogénebb (elmaradottabb térségeket preferáló) területi elosztására.

^{1/} Tényértékeket az értékelőknek az EMIR rendszerben nem sikerült számszerűsíteniük.



6. ábra: Kifizetések felgyorsulása 2010. júniustól (Ft/hó)

Forrás: EMIR adatlekérdezés (2010. 12. 31.) alapján

- A kötelezettségvállalások és kifizetések terén időarányos lemaradás tapasztalható az akciótervi kerketekhez képest. Ez egyrészt magyarázható a rendszer bonyolult, bürokratikus felépítésével, a kétfordulós pályázati konstrukciók lassító hatásával, az ebből eredő lassú döntési folyamatokkal, másrészt a pályázati elosztó mechanizmus nyári, csaknem három hónapos leállítással.
- Az ÉMOP 1-es és 2-es prioritásainak legfőbb KKV eredményindikátorai (munkahelyteremtés, látogatószám, vendégéjszakák száma) egyelőre egzaktnak nem mérhetőek. Mivel a Kohéziós Politika jelenlegi és jövőbeli elvárása a cél és eredményorientált forrásfelhasználás, ezért törekedni kell az egyszerűbb, egzaktabban definiált, egységesen alkalmazott, átláthatóbb indikátorok alkalmazására.
- Program szinten szükség van az 1. táblázatban alkalmazott versenyképességi indikátorok legalább évenkénti figyelésére, valamint ezen indikátorok és az ÉMOP 1. és 2. prioritásaiban megvalósult fejlesztések közötti hatások feltárására, értékelésére. Ez az ún. midterm programértékelés fontos feladata lenne.
Sajnos a rendszert jelenleg jellemző rendkívül nagyszámú, bonyolult, redundáns indikátorok között csupán a lényegét nem lehetséges megtalálni és kiértékelni.

Új lehetőségek (2011-2013)

Az Új Széchenyi Terv által megfogalmazott prioritások kitörési pontokat jelentenek a KKV szektor számára. Ezeket a súlypontokat le kell tudni képezni a regionális dimenziókban is.

Az ÚSZT számára reform értékű lenne, ha a régió fejlesztési programjában megfogalmazott prioritások egymást kiegészítő és erősítő hatással bíró konformitásban lennének a KKV-kat segítő ágazati célokkal.

Egy példával megvilágítva ez a gyakorlatban azt jelenthetné, hogy a vállalkozási infrastruktúra fejlesztését kínáló ÉMOP projektek keretei direkt munkahelyteremtő hatású tartalommal telnének meg a GOP termelő beruházásokat támogató projektjei által. Ehhez a két operatív program adott konstrukcióinak legalább információ átadás-átvételi kapcsolatban kellene lennie.

Távlati perspektívák

Az Európai Tanács 2010 júniusában elfogadott, Európa 2020 „*Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*” című stratégiai tervében a gazdasági növekedést fokozó három kulcsterületén jelöl ki uniós, illetve nemzeti szinten elvégzendő feladatokat (EC 2010).

A felvázolt jövőkép három, egymást erősítő prioritása:

- *Intelligens növekedés*: a tudáson és innováción alapuló, az oktatást és a digitális társadalmat középpontba helyező gazdaság kialakítása.
- *Fenntartható növekedés*: erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság létrehozása.
- *Inkluzív növekedés*: a foglalkoztatás magas szintjét biztosító, szociális és területi kohéziót eredményező, a munkaerő-piaci részvételt fokozó, a készségek elsajátítását ösztönző és a szegénység elleni küzdelmet elősegítő gazdaság ösztönzése.

Természetes, hogy régióknak és a hozzá hasonló, elmaradott ún. konvergencia térségeknek a fenti prioritások szerint kell felépíteniük 2013 utáni operatív programjaikat.

Okulva ennek a fejlesztési ciklusnak a tanulságaiból, reményeink szerint a majdani stratégiaalkotók elődeikhez képest jobban felismerik a régió szükségleteit, és lesz annyiival több mozgásterük is, hogy a 2020-ig tartó tervezési fejlesztési időszak prioritásait és az azokon belüli pályázati konstrukciókat a térségi sajátosságokhoz sokkal jobban alkalmazkodva tervezzék meg. Ennek a stratégiai (célgeneráló, erőforrás méretező, módszertanilag megalapozott) tervező munkának súlypontilag a regionális versenyképesség fokozására kell irányulnia.

Ehhez az is szükségeltetik, hogy a szubszidiaritás elvei szerint, sokkal önállóbban, dominánsan helyi igényekre és decentralizált döntésekre alapozva, tervezhessenek.

„A tanulmány a TÁMOP-4.2.1.B10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként – az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.”

Irodalom:

Capello, R. (2007): *A forecasting territorial model of regional growth: the MASST model*. The Annals of Regional Science, 4. 753-787. o.

Észak-magyarországi Operatív Program, 2006.

Észak-magyarországi Operatív Program 2007-08-as és 2009-10-es Akcióterve

Regionális Operatív Programok, félidei értékelés 2007-2009.

Az Észak-Magyarországi Operatív Program (2007-2013) mid term értékelése I. fejezet, zárójelentés. Miskolc, 2010. október 29.

KSH Regionális statisztikai évkönyvek (2007, 2008, 2009, 2010.)