

MEZEI KATALIN

Kedvezményezett térségek a hazai területfejlesztésben

Beneficiary regions in Hungarian territorial development

SZERZŐ:

MEZEI KATALIN, egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Albert Kázmér Mosonmagyaróvári Kar Területi Tudományi és Vidékfejlesztési Tanszék, mezei.katalin@sze.hu, ORCID: 0000-0002-7099-646X

JEL kód: R58

Kulcsszavak: kedvezményezett térségek • területpolitika • területfejlesztés

Absztrakt: A hazai kedvezményezett térségek vizsgálata első ránézésre idegennek tűnik Rechnitzer János munkásságától, hiszen konkrétan ezzel a témával nem foglalkozott pályafutása alatt. Ugyanakkor a területi politika elmélete, Európai unió és hazai gyakorlata az egyik meghatározó kutatási területe volt, Területi politika (Rechnitzer – Smahó, 2011) című könyve a mai napig tankönyvként funkcionál a regionális tudományi képzéseken. Márpedig az európai területi politika elsődleges célja a Lisszaboni szerződés 174. cikke alapján a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése, vagyis az egyes régiók fejlettségbeli különbségeinek csökkentése, különös tekintettel a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának mérséklésére. A kedvezményezett térségek területpolitikai szerepének vizsgálata tehát indokoltnak tűnik hazánkban, ahol a 2022-es egy főre jutó GDP értéken alapján a legfejlettebb és legfejletlenebb régió között több, mint háromszoros a különbség. Tanulmányunkban – professzor úr idézett művéből inspirálódva – rendszerszemléletű megközelítést alkalmazunk, azt vizsgáljuk, hogyan illeszthető be a kedvezményezett térségek problematikája a területi fejlődést befolyásoló alrendszerek működésébe, illetve javaslatot teszünk a továbblépés lehetséges irányaira.

AUTHOR:

KATALIN MEZEI, Associate Professor, Széchenyi István University, Faculty of Agricultural and Food Sciences Department of Regional Science and Rural Development, mezei.katalin@sze.hu, ORCID: 0000-0002-7099-646X

JEL Code: R58

Keywords: beneficiary regions • territorial policy • regional development

Abstract: At first glance, it seems that the study of beneficiary regions in Hungary is not related to the work of János Reznitzer, who did not specifically deal with this topic during his career. However, his main research area was territorial policy theory and practice in the EU and Hungary, and his book on territorial policy (Reznitzer – Smabó, 2011) is still used as a textbook in regional science courses. The primary objective of European territorial policy, as set out in Article 174 of the Lisbon Treaty, is to strengthen economic, social and territorial cohesion, i.e. to reduce disparities between the levels of development of the various regions, with particular attention to the least favoured regions. Therefore, it seems appropriate to examine the role of the beneficiary regions in territorial policy in our country, where, according to the 2022 figures, the gap between the most and least developed regions in terms of GDP per capita is more than three times greater. In this paper, inspired by the work cited by Professor Reznitzer, we take a systems approach, examine how the issue of beneficiary regions can be integrated into the functioning of the subsystems that influence territorial development, and suggest possible ways forward.

BEVEZETÉS

A kedvezményezett térségekkel foglalkozó hazai szakirodalom döntően a területi lehatárolás módszertani kérdéseivel foglalkozik. A lehatárolások változásának mérőföldköveiről több szerző is közölt átfogó képet történeti megközelítésben (Faluvégi, 1995; Nagy, 2011; Péntes, 2015). Jóval kevesebb publikáció szól a kedvezményezett térségek támogatáspolitikai szerepéről, illetve annak értékeléséről (VÁTI, 2009). Pedig a kedvezményezett térségek (és települések¹) kijelölésének jelentőségét éppen az adja, hogy jogszabályban (2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről, illetve korábban 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről) deklaráltan fejlesztéspolitikai célterületként, támogatáspolitikai beavatkozási egységként kerülnek definiálásra. Éppen ezért indokoltnak tűnik szélesebb kontextusban vizsgálni a kedvezményezett térségek helyét és szerepét a területfejlesztésben. Tanulmányunkban először rövid történeti áttekintés nyújtunk a kedvezményezett térségi besorolások főbb jellemzőinek alakulásáról, majd értékeljük a jelenlegi helyzetet. A vizsgálat keretét részben a területi fejlődést elősegítő alrendszerek jelentik, másrészt a több, mint egy évtizede változatlan lehatárolási módszertannal kapcsolatban fogalmazunk meg kritikai észrevételeket.

KEDVEZMÉNYEZETT TÉRSÉGEK MAGYARORSZÁGON

A mai értelemben vett kedvezményezett térségeket a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény definiálta először, és bár azóta többször módosult a lehatárolás alapjául szolgáló tércategória, az alkalmazott módszertan és a vonatkozó jogszabály is, maga a fogalom meglepően stabil maradt, érdemben alig változott. A 2023. évi CII. törvény szerint az érvényes területfejlesztési célok figyelembevételével, statisztikai jellemzők alapján meghatározott térségek köre tartozik ebbe a kategóriába, amelyek közigazgatási területén megvalósítani tervezett fejlesztési programok és projektek pénzügyi, gazdasági ösztönzőkkel kiemelten támogathatók.

Az 1. táblázat rövid áttekintést nyújt 1986 óta az egyes időszakokban alkalmazott kedvezményezett térségi besorolások főbb jellemzőinek változásáról. A kezdőpont azért 1986, mert ekkor alkottak először jogszabályt (2015/1986. /XI.5./ Mt. Sz. határozat) az addigra Magyarországon is elismerten létező elmaradott térségek lehatárolására vonatkozóan. Az időbeli szakaszolás részben önkényes, hiszen valójában az egyes időszakokon belül is több változtatás történt (Pénzes, 2015), viszont a rendszerszintű vizsgálathoz szükséges legfontosabb szempontok áttekintésére alkalmas.

1. táblázat: A kedvezményezett térségi besorolások főbb jellemzői Magyarországon 1986-tól napjainkig
Table 1: Main characteristics of beneficiary regional classifications in Hungary from 1986 to the present

Időszak	1986–1995	1996–2006	2007–2013	2014–
Jogszabály	84/1993. (XI.11.) OGY határozat (utolsó)	30/1997. (IV. 18.) OGY határozat	67/2007. (VI.28.) OGY határozat	290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet
Lehatárolás alapja	település	kistérség	kistérség	járás
Típusjelleg	tematikus/strukturális	tematikus/strukturális	fejlettségi alapú	fejlettségi alapú
Módszertan	diszkriminancia analízis és pontozás	többször módosított, típusonként eltérő	5 mutatószám csoport, pontozás	4 mutatószám csoport, normalizálás
Források	1992-től Területfejlesztési Alap	hazai decentralizált területfejlesztési források, majd EU-s is	EU-s források + 2010-ig hazai is	EU-s források + 2019-től hazai is (MFP)

*Forrás: saját szerkesztés.
Source: edited by the author.*

Az 1. táblázat tanúsága alapján az egyes szempontok szerinti jellemzők nem azonos szakaszhatárokon változtak. Fontos látni, hogy elmaradottság szerinti kedvezményezetti besorolás

rolás már az 1996. évi területfejlesztési törvény előtt is létezett, csak akkor még a lehatárolás alapját képező térkategória kizárólag a település volt. 1996-tól a kedvezményezetti besorolás elsődlegesen az alsó középszinthez kötődik, és csak kiegészítő jelleggel kapcsolódnak hozzá települések. 1996–2013 között kistérségi alapú a lehatárolás, igaz közben a kistérségek fejlődéstörténete sajátos utat járt be (a céltársulásoktól kezdve, a területfejlesztési társulásokon át, a többcélú kistérségi önkormányzati társulásokig), amit a KSH a NUTS4² szintű lehatárolásban több lépésben le is követett, és a szabályozókban is érvényesítettek. 2014-től kedvezményezett járásokról beszélünk, tehát területfejlesztési helyett államigazgatási lett a lehatárolás területi kerete, hiszen a járás területfejlesztési és közigazgatási szerepköre akkor még kialakulóban volt. Beszédesebb az is, hogy 2007-ig a jogalkotó puha szabályozóban (OGY határozat) deklarálta a lehatárolás szabályait, ettől kezdve, viszont rendeleti úton szabályoz. A tipizálás jellegében is 2007-ben állt be jelentős változás. Az előtt ugyanis strukturális kategóriákat használtak, ahol a tematizálás alapja az EU kohéziós politikájának aktuális központi célterületi struktúrája (pl. mezőgazdasági vidékfejlesztés térségei) volt. 2007-től viszont a kategorizálás már fejlettségi alapú.³ Módszertan tekintetében speciálisan a magyar térszerkezeti sajátosságokra kidolgozott megoldásról 2007 óta beszélhetünk, az előtt az EU-s, OECD-s ajánlások szerepe meghatározó jelentőséggel bírt a lehatárolás során. A vizsgált időszakban az alkalmazott statisztikai eljárás is sokat változott, amiről Pénzes (2015) részletesen beszámol.

Ha távolabbról tekintünk a kedvezményezett térségekre, érdemes megnézni hogyan illeszkedik a témakör a területfejlesztés alrendszeréhez (1. ábra). Rechnitzer – Smahó (2016:28–29.) szerint a területpolitika a jövőt alakítani kívánó cselekvések irányait, céljait, az azokhoz vezető utak kijelölését jelenti, a fejlesztés viszont a rendszerek alakítását, módosítását, a szabályozási keretek meghatározását, az eszközök kijelölését, az intézményi keretek és működési mechanizmusok ajánlását foglalja magába. Vagyis, Faragó (1994:25.) nyomán azt mondhatjuk, hogy a területfejlesztés a térhasználat tudatos irányítását jelenti, ami így az irányítási rendszerekhez hasonlóan 1) területpolitikai, 2) szabályozási, 3) szervezeti/intézményi és 4) az eszközöket tartalmazó alrendszerekből áll.

1. ábra: A területfejlesztés alrendszerei
 Figure 1: Subsystems of territorial development



Forrás: saját szerkesztés Faragó, 1994 alapján.
 Source: Own editing based on Faragó, 1994.

Célmeghatározás tekintetében a kedvezményezett térségek hatályos szabályozása nem ad túl sok támpontot arról, vajon mi is a döntéshozó szándéka ezzel a beavatkozási egységgel. Itt nem is csak a területfejlesztésben klasszikus hatékonyság vs. méltányosság dilemmáról van szó, hiszen a Barca jelentés (2009) óta a kettő jól megfér egymás mellett az EU kohéziós politikájában. A jogosultsági kritériumokba fejlettségi szinttől függetlenül minden térség belefér, csupán a differenciált társfinanszírozási ráta utal a rászorultság mértékére – nem megelégedve arról, hogy a területpolitika tradicionális feladata mégis csak a területi kiegyenlítődség elősegítése. A hazai szabályozó környezet ismeretében azonban nem világos, mi is a cél a kedvezményezett térségekkel, és azok hogyan illeszkednek a területfejlesztés rendszerébe. A fogalom meghatározás nagyon általános, nincs konkrét forrás, ami kizárólag erre a célra lenne felhasználható, hiszen az ebbe a kategóriába tartozó járások fejlesztése csupán az európai uniós források pályázók közötti elosztása során élvez prioritást. Konkrét beavatkozási cél hiányában az alkalmazott mutatószám komplex – bár összetett – mégis általános képet ad a járások fejlettségéről/fejletlenségéről. Támogatáspolitikai szempontból ezen módszer előnye, hogy a kvázi normatív elosztás révén előre nem szűkíti le a potenciális pályázók körét, a felhasználás hatékonysága azonban kérdéses. A mutatószámok célzott kiválasztásával a módszertan specifikált célrendszerhez is könnyen optimalizálható lenne, viszont az az érintettek körét előre leszűkítené, ami ugyan pénzügyi forráskoncentrációs szempontból üdvözlendő, viszont forrásvezérelt tervezési gyakorlatban üthet vissza.

A jogszabályi háttér vizsgálata során érdemes a legmagasabb szintről indulni. Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről fontos kiindulópontot jelentett a területfejlesztés intézményesülése szempontjából, ugyanakkor maradtak hiátusok, amiket sem a törvény módosításai során, sem más jogszabályok keretében azóta sem sikerült megoldani. Ahogy korábban már jeleztük, a kedvezményezett térségek definíciója tekintetében az új területfejlesztési törvény (2023. évi CII. tv) nem hozott érdemi változásokat, és – a várakozásokkal ellentétben – a vidékfejlesztés kérdéskörét továbbra is érintetlenül hagyta. Ennek a témának szempontjából azért van nagy jelentősége, mert a kedvezményezett térségek között mindig is túlreprezentáltak voltak a vidéki térségek, így akár az is indokolt lenne, ha a két szakpolitika közös feladatként tekintene rájuk. Vidékfejlesztési törvény hiányában az együttműködés konkrét kereteinek kialakítása időigényes tanulási folyamatot feltételez, de a jelenleg agrár ágazati irányítás alatt álló vidékfejlesztésben a területi szempontok, területpolitikai célok hatékonyabb érvényesítése mindenképpen elvárható lenne. Meg kell jegyeznünk, hogy a területfejlesztés és a vidékfejlesztés közti érdemi kommunikáció hiánya nemcsak magyar sajátosság – az EU-s gyakorlat sem példamutató. Ugyanakkor EU-s szinten tapasztalható némi előrelépés ezen a téren, az Európai Bizottság által 2021-ben „Hosszú távú jövőkép a vidéki területek számára” címmel meghirdetett program (EC, 2021) kapcsán. A program egyik meghatározó eleme a vidékfejlesztési paktum, amely a helyi szintű érdekelt szereplők bevonását szorgalmazza a gazdasági, társadalmi és területi kohézió megerősítésébe, valamint a vidéki közösségek közös törekvéseink érvényesítésébe. A program másik eleme a cselekvési terv, amelynek középpontjában a fenntartható, koherens és integrált vidékfejlesztés támogatása áll, amelynek végrehajtásában a közös agrárpolitika és a kohéziós politika egyaránt szerepet kell, hogy kapjon (Brucker, 2023:116.).

A kedvezményezett térségi besorolással kapcsolatban az intézményrendszer áttekintése során az adekvát területi szint meghatározásával célszerű kezdeni. Elvileg az alsó középszin-

ten három NUTS kompatibilis tércategória is rendelkezésre állna. Közülük csak a vármegye rendelkezett több százéves hagyományokkal, de a szocializmus tapasztalatai éppen támogatáspolitikai szempontból nem tették szalonképpé. A Régiók Európájában támogatáspolitikai beavatkozási egységként a NUTS2 és a NUTS4 szint került definiálásra – előbbi a kohéziós politikában, utóbbi a vidékfejlesztésben (igaz ez nem kistérségi, hanem LEADER alapon). Ezeknek a NUTS szinteknek Magyarországon nem volt történelmi hagyománya, kialakulásuk során regionalizációs és regionalizálódási folyamatok egyszerre zajlottak. A regionalizációt a NUTS kompatibilitás biztosítása indokolta, míg a regionalizálódási törekvések mögött az Előcsatlakozási Alapokhoz kapcsolódó forrásmaximalizálási szándék mutatkozott meg. A NUTS2 esetében az előbbi, míg a NUTS4 esetében az utóbbi bizonyult erősebbnek. Mivel a kohéziós források 2014-ig deklaráltan régiós szinten érkeztek, logikus megoldásnak tűnik a kiegészítő jellegű, kedvezményezett térségeket támogató források elosztásánál a kistérségi, majd járási szint kijelölése. Ugyanakkor ez is arra utal, hogy a döntéshozó eredeti szándéka a hazai területfejlesztési források célzott elosztása lehetett.

Az eszközrendszeren belül a kedvezményezett térségekkel kapcsolatban is érdemes elkülönülten kezelni a közvetlen és a közvetett eszközöket. A közvetlen eszközök között a területi tervezés vonatkozásában korábban már kifejtettük nézetünket a beavatkozási célrendszer konkretizálása és a forrásvezérelt tervezés közti összefüggés kockázatáról. A kedvezményezett térségek által konkrétan felhasználható források tekintetében megállapíthatjuk, hogy 2010-ig egy összetett, jelentős mértékben decentralizált elosztású, hazai költségvetésből származó forrásrendszer állt rendelkezésre az elmaradott térségek és települések támogatására, amit az uniós csatlakozási folyamattal párhuzamosan EU-s források is kiegészítettek. 2010 után érdemi hazai területfejlesztési forrás nem maradt, az EU-s források felhasználása került előtérbe. Mivel azonban az EU-s források felhasználása során a hazai területfejlesztési prioritások csak korlátozottan érvényesíthetők, a kisléptékű infrastruktúra fejlesztésben 2019-re már olyan hiátusok keletkeztek – elsődlegesen éppen a vidéki terekben –, ami szükségessé tette azok hazai forrásokkal (Magyar Falu Program) való kezelését. A Magyar Falu Programmal kapcsolatban a döntéshozó szándéka dicséretes, ugyanakkor a megvalósítással kapcsolatban némi kritika is megfogalmazható. Egyrészt nem szerencsés az elnevezés, hiszen minden 5000 fő alatti népességgel rendelkező település jogosult a pályázatra, ami azt jelenti, hogy a magyar városállomány mintegy 30%-a is részt vehet a programban, és a tapasztalatok szerint ki is szorítja onnan a valóban községi jogállású településeket. Célszerűbb lenne a résztvevői kört jobban lefedő elnevezés alkalmazása. Továbbá, mivel a kedvezményezett körben találunk 5000 fő feletti településeket is, megfontolandó egy rájuk szabott, kisváros fejlesztési program elindítása is. A másik probléma a Magyar Falu Programmal, hogy gyakorlatilag az EU-s vidékfejlesztési forrásból (Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap – EMVA) finanszírozott LEADER-program versenytársaként működik, sőt az egyszerűbb adminisztráció okán sorra csábítja át a potenciális pályázókat; ergo nem hiányt pótol, hanem párhuzamosságot teremt. Összességében az EU-s forrásokat kiegészítő, hazai, decentralizált elosztású forrás(ok) bevezetése javasolható. Elméletileg az új területfejlesztési törvényben definiált Területfejlesztési Alap megfelelő forrás lehet a mindenkor területfejlesztési célok megvalósítására, amibe belefért a kedvezményezett térségek célirányos támogatása is. A közvetett eszközök között elsődlegesen a helyi iparűzési adó, illetve ahhoz kapcsolódóan az adóerőképesség és Szoli-

daritási hozzájárulás szabályozásának módosítása tűnik olyan potenciális eszköznek, ami akár a kedvezményezett térségek támogatásában is felhasználható.

A KEDVEZMÉNYEZETT JÁRÁSOK FEJLETTSÉGI MUTATÓINAK ALAKULÁSA 2010-TŐL NAPJAINKIG

Magyarországon a területi fejlettségi különbségek kimutatására került kialakításra a járások fejlettségi mutatórendszere, amely 4 mutatószám csoportba sűrítve összesen 24, társadalmi, gazdasági, környezeti és infrastrukturális mutató összegzésével kialakított kompozit mutató révén értékeli a hazai járások fejlettségét. A 290/2014. (XI. 26.) kormányrendelet három kedvezményezett kategória felállításával határozza meg az országos fejlettségi átlagot el nem érő 109 járás listáját. Az e kategória alá sorolt járásokban található települések köre mind a 2014–2020-as, mind pedig a 2021–2027-es programozási időszak forrásallokációjánál pozitív diszkriminációs megkülönböztetésben részesült (Mayer-László, 2024:175–176.).

Mivel a kedvezményezett járások besorolását, lehatárolásuk módszertanának felülvizsgálatát hagyományosan az O(F)TK megújításával párhuzamosan végzi el a szakpolitika, viszont az EU jelenlegi költségvetési periódusához kapcsolódóan nem került sor új OFTK elfogadására, a következő programozási időszakra készülve nagyon is indokoltnak tűnik vizsgálni a jelenleg alkalmazott indikátorhalmaz és statisztikai eljárás használhatóságát.

A 2013-as mérés óta e komplex fejlettségi mutató értékeiben bekövetkező változások vizsgálatára az egyes indikátorok friss adatainak segítségével, illetve bizonyos módosítások mellett nyílik lehetőségünk, mivel vannak elavult, fejlettséget már nem mérő, területileg nem differenciáló mutatók (pl. urbanitás/ruralitás indexe; rendszeres hulladékgyűjtésbe bevont lakások aránya); valamint olyan mutatók, amelyek gyűjtésében, háttérben jogszabályi változások következtek be (pl. aktív korúak ellátásában részesítettek; önkormányzatok helyi adóbevétele). Vannak olyan mutatók is, amelyek felvétele indokolt lett a mutatókészletbe (pl. alapvető oktatási és egészségügyi alpinfrastruktúrához helyben hozzáférő lakosság). Az ilyen típusú átalakítások szükségességére korábban már Jakobi (2004) is felhívta a figyelmet.

A járások egymáshoz viszonyított fejlettségében bekövetkezett változások elemzése így a 2013-as és a 2022-es adatok összehasonlíthatósága miatt 3 tematikus csoportba sorolva, 23 mutató vizsgálatával, normalizált csoport-indikátorokból képzett átlagolt komplex mutató útján történhet meg.

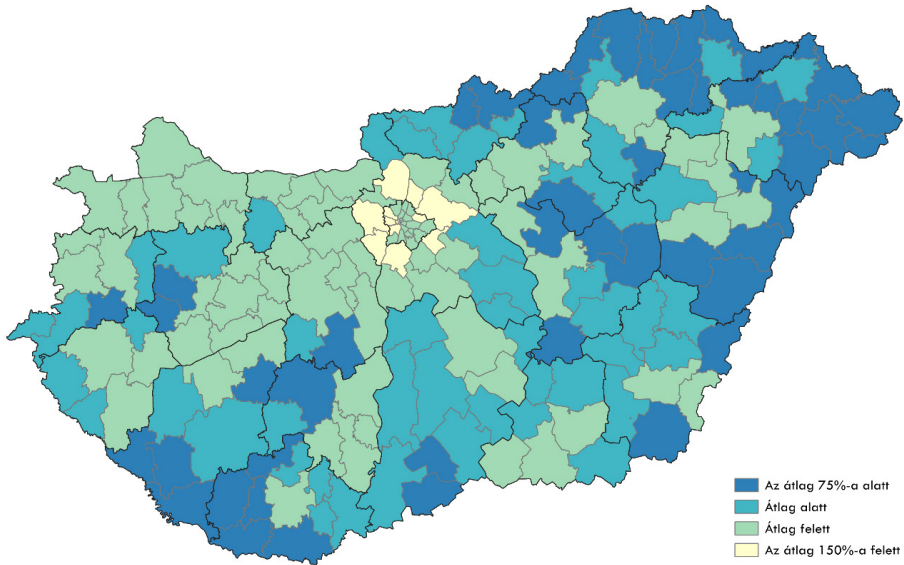
2. táblázat: A járáások fejlettségének vizsgálatához használt komplex mutató adattartalma
 Table 2: Components of the composite indicator used for district classification

I. Társadalmi és szociális helyzet	1.	Halálozási ráta (az ezer lakosra jutó halálozások száma) (az utolsó öt év átlaga), ‰ (2017–2021)
	2.	Belföldi vándorlási különbszet ezer lakosra (az utolsó öt év átlaga), fő (2017–2021)
	3.	Tízezer 0-2 éves állandó lakosra jutó bölcsődei ellátást és napközbeni gyermekfelügyelet szolgáltatást nyújtó férőhelyek száma, db (2021)
	4.	Rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesítettek aránya a 0-24 éves állandó népességből, % (2021)
	5.	Foglalkoztatást helyettesítő támogatásban vagy települési támogatásban részesítettek ezer 15 éves és idősebb állandó lakosra jutó száma, fő (2021)
	6.	Születéskor várható élettartam férfi járásonként, 2019–2021 évek átlaga
	7.	Születéskor várható élettartam nő járásonként, 2019–2021 évek átlaga
II. Gazdasági és foglalkoztatási helyzet	8.	Az egy állandó lakosra jutó SZJA-alapot képező jövedelem, ezer Ft (2021)
	9.	A természetes személyek által üzemeltetett személygépkocsik kor szerint súlyozott ezer lakosra jutó száma, db (2021)
	10.	Legalább érettségizettek aránya a 18–X éves népességben
	11.	Nyilvántartott álláskereső aránya a munkaképes korú állandó népességből (éves átlag), % (2021)
	12.	Tartósan – legalább 6 hónapja folyamatosan – nyilvántartott álláskereső aránya a munkaképes korú állandó népességből, % (2021)
	13.	A legfeljebb általános iskolát végzett nyilvántartott álláskereső aránya, % (2021)
	14.	A működő vállalkozások ezer lakosra jutó száma, db (2020)
	15.	Kiskereskedelmi üzletek ezer lakosra jutó száma, db (2021)
	16.	Egy lakosra jutó járási aggregált adóerő-képesség (2022)
	17.	Közüemi szennyvízgyűjtő-hálózathoz kapcsolódott lakások aránya, % (2021)
III. Infrastrukturális és lakhatási helyzet	18.	Használt lakások átlagos ára, Millió Ft (2021)
	19.	Az utolsó öt év során épített lakások aránya az időszak végi lakásállományból, % (2017–2021)
	20.	Komfort nélküli, szükség- és egyéb lakások aránya a lakott lakásokban, %, (2016)
	21.	Kiépipített utak aránya az összes önkormányzati fenntartású közútból, % (2021)
	22.	Autópálya csomópontot legfeljebb 15 percen belül elérők aránya a járás népességéből, % (2019)
	23.	Alapvető oktatási, illetve egészségügyi infrastruktúrához helyben hozzáférő népesség aránya a járás népességéből, % (2021)

*Forrás: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium Területfejlesztésért Felelős Államtitkárság.
 Source: Ministry of Public Administration and Regional Development State Secretariat for Regional Development.*

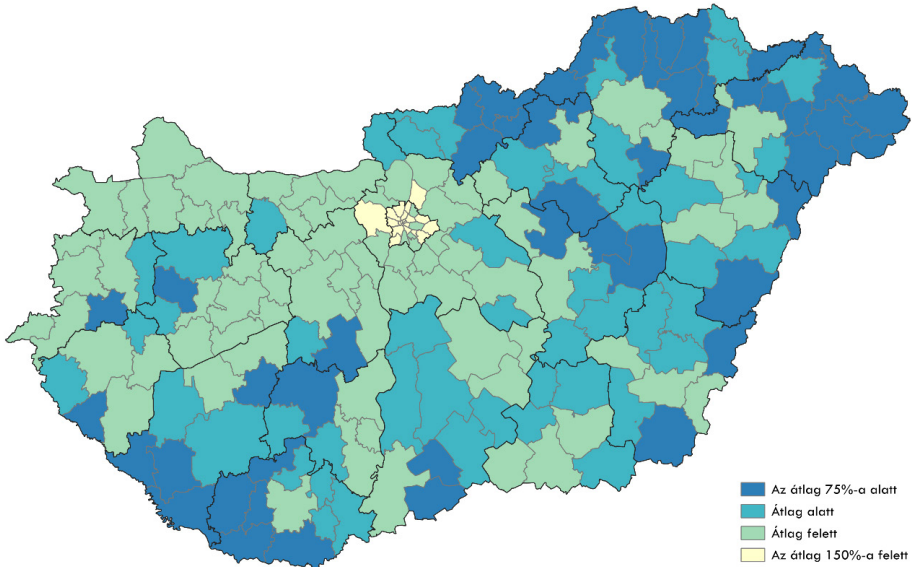
A komplex mutató értékeinek térképes ábrázolása jól szemlélteti a két vizsgálati időpont között bekövetkezett változást, ahogy az a 2. és 3. ábrán látható.

2. ábra: Járási fejlettség a járások besorolásához használt komplex mutató alapján, 2013
Figure 2: Development in Hungary's districts based on the composite indicator used for district classification, 2013



*Forrás: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium Területfejlesztésért Felelős Államtitkárság.
Source: Ministry of Public Administration and Regional Development State Secretariat for Regional Development.*

3. ábra: Járási fejlettség a járásek besorolásához használt komplex mutató alapján, 2022
 Figure 3: Development in Hungary's districts based on the composite indicator used for district classification, 2022



*Forrás: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium Területfejlesztésért Felelős Államtitkárság.
 Source: Ministry of Public Administration and Regional Development State Secretariat for Regional Development.*

A két besorolás (2013 és 2022) eredményeként láthatóvá válik azon járásek területi eloszlása, amelyek komplex mutatója nem éri el az országos átlagot. A számítások alapján 2013-ban 109 járás nem érte el az országos átlagot, míg 2022-ben 99 ilyen járást találunk.

A módszertani változás miatt az egyes járásek helyzetében bekövetkezett változást a járásek sorrendjében történő változással lehet szemléltetni, valamint az országos átlaghoz való viszonyítással. A járásek sorrendje alapján a legtöbb helyet (39) a Derecskei járás javította, míg a legtöbb helyet (49) az Oroszlányi járás rontotta.

A 2022-es számítások alapján 13 járás már meghaladta az országos átlagot, így a 290/2014. (XI. 26.) kormányrendelet módosításakor várhatóan kikerülhet a kedvezményezett járásek közül a Ceglédi, a Tiszakécskei, a Szarvasi, a Jászberényi, a Bajai, a Mórahalmi, a Hajdúnánási, a Kiskunfélegyházi, a Hajdúböszörményi, a Fonyódi, a Hajdúszoboszlói, a Téti, valamint a Hódmezővásárhelyi járás. A hatályos rendeletben még nem volt kedvezményezett járás, azonban a 2022-es vizsgálatnál már nem érte el az országos átlagot, így kedvezményezett járásnak minősülne 3 járás: a Komlói, a Bonyhádi és a Gyöngyösi járás.

A területi különbségek országos mintázatának változását szemléletesen mutatja, hogy míg a felülvizsgált mutatórendszer szerint a Dunától keletre 11 olyan járást találunk, amely a kedvezményezett kategóriából kilép és csak egy kerül be az országos átlag alatti listába, addig a Dunántúlon található kedvezményezett járásek számában nincs változás (2 ki- és 2

belépő járással). Ezek az elemzések rávilágítanak arra, hogy bár a 2013–2022 közti időszakban jelentős fejlődés ment végbe nem csak országosan, de járási és települési szinten is az ország szinte minden térségében, a területi különbségek mintázata jelentősen nem változott, a különbségek a perifériális és a centrális térségek között számottevően nem csökkentek (Mayer-László, 2024:176.). A kedvezményezett térségek területileg (Észak-Magyarországon, az Észak-Alföldön és a Dél-Dunántúlon egyaránt) jellemzően továbbra is a határtérségekben koncentrálódnak. Ez arra is enged következtetni, hogy az elmúlt évtizedben alkalmazott területpolitikai intézkedések nem tudtak áttörést elérni a fejlettségbeli különbségek csökkentésében. Igaz, hogy a nagy növekedési pólusok vonzáskörzetükre gyakorolt pozitív diffúz hatása egyre jelentősebb, mégsem húzzák magukkal az elmaradott, perifériális térségeket, a közigazgatási határok mentén szerveződő területfejlesztés pedig rendre akadályokba ütközött a település-, illetve vármegyehatárokon átnyúló ügyek kezelésében (beleértve a közszolgáltatás-szervezés egyes területeit is).

ÖSSZEGZÉS

Tanulmányunkban röviden áttekintettük a kedvezményezett térségek helyét és szerepét a hazai területfejlesztésben. Összességében arra a következtetésre jutottunk, hogy az OFTK megújításával párhuzamosan érdemes újragondolni a kedvezményezett térségek kérdéskörét, beleértve a célmeghatározást, a jogszabályi háttérrel, az intézmény- és eszközrendszerrel egyaránt. Mivel a területi korlátok nem tették lehetővé a kedvezményezett járáások mélyebb statisztikai elemzését, csak utaltunk a két vizsgált időpont közötti módszertani módosításokra, és továbbá nem tértünk ki az időszak alatt bekövetkező gazdasági-társadalmi folyamatok térben megnyilvánuló hatásaira (pl. a Covid-járvány hatása a népmozgalmi adatokra), azok későbbi, részletes vizsgálata mindenképpen indokoltnak tűnik.

JEGYZETEK

- 1 A kedvezményezett térségek mellett a jogalkotó kiegészítő jelleggel a kedvezményezett települések körét is definiálja, erre külön jogszabályt alkot, és eltérő módszertant alkalmaz. Mivel a tanulmány elsődlegesen a kedvezményezett térségek területfejlesztési szerepére koncentrálnak, külön nem vizsgálja a kedvezményezett települések kérdéskörét.
- 2 Mivel tanulmányunkban történeti perspektívából közelítjük a kedvezményezett térségek problémakörét, ezért az egyes térségkategóriák nevesítése során a NUTS (statisztikai célú területi egységek nomenklatúrája) alapú besorolás használatát tekintjük indokoltnak, annak ellenére, hogy az Eurostat 2003 óta NUTS3 szint alatt a NUTS-rendszerrel összhangban felállított Local Administrative Units (LAU) rendszert használja. Ennek megfelelően a NUTS4 a LAU1 szintnek felel meg.
- 3 A 311/2007. (XI.17.) Korm. rendelet a kedvezményezetti kategórián belül hátrányos helyzetű és leghátrányosabb helyzetű térségeket nevesít, amiket a 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet kedvezményezett településekkel egészít ki. 2014-től kedvezményezett, fejlesztendő és komplex programmal fejlesztendő járási kategóriákat vezet be a 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet, amiket a 105/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet szintén településekkel egészít ki.

IRODALOMJEGYZÉK

- Barca, Fabrizio: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report. Elérhető: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf
- Brucker Balázs: *Van, ami sobasem változik? Az Európai Unió területi politikájának régi és „új” irányai*, Comitatus, 2023/3, 111–118. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2023.33-246.111>
- EC: *A Bizottság közleménye: Hosszú távú jövőkép az EU vidéki területei számára – Az erősebb, összekapcsolt, reziliens és virágzó vidéki területek 2040-ig történő megvalósítása felé* (COM/2021/345). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0345>
- Faluvégi Albert: *Az elmaradott térségek lehatárolásának módszerei*, Statisztikai Szemle, 1995/7, 571–590.
- Faragó László: *Adalékok a területfejlesztéssel kapcsolatos fogalmak vitájához*, Tér és Társadalom, 1994/3-4, 23–39. <https://doi.org/10.17649/TET.8.3-4.310>
- Jakobi Ákos: *Az információs társadalom területi egyenlőtlenségeinek tartama és értelmezési lehetőségei*, in: II. Magyar Földrajzi Konferencia, Szeged, CD kiadvány, 2024, 15.
- Mayer Gábor – László Tamás: *Régi-új kihívások és megoldási lehetőségek a hazai területfejlesztésben*, Comitatus Önkormányzati Szemle, 2024/3, 171–183. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2024.34-250.171>
- Nagy András: *A kedvezményezett térségek besorolásának alakulása, a lehatárolások módszertanának sajátosságai*, Területi Statisztika, 2011/2, 148–160.
- Péntes János: *A kedvezményezett térségek lehatárolásának aktuális kérdései*, Területi Statisztika, 2015/3, 206–232.
- Rechnitzer János – Smahó Melinda: *Területi politika*, Budapest, 2011, 456. <https://doi.org/10.1556/9789630598293>
- VÁTI: *A hazai területfejlesztési támogatási rendszer átfogó értékelése (1996–2008)*, Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium – VÁTI Kht., Budapest, 2009, 243.

JOGSZABÁLYOK

- 2015/1986. /XI.5./ Mt. Sz. határozat.
- 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről.
- 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről.
- 84/1993. (XI.11.) OGY határozat a területfejlesztési támogatás irányelveiről és a kedvezményezett területek besorolásának feltételrendszeréről.
- 30/1997. (IV. 18.) OGY határozat a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett területek besorolásának feltételrendszeréről.
- 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről.
- 311/2007. (XI.17.) Korm. rendelet a kedvezményezett térségek besorolásáról.
- 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett járásek besorolásáról.
- 105/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet a kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről.