

Benedek József

REGIONÁLIS FEJLŐDÉS, REGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉS.

Korreferátum Horváth Gyula *A Kárpát-medence európai makrorégió* című előadásához

Horváth Gyula előadásában egy transznacionális makrorégió – Kárpát-medence – kialakulása/lértehozása mellett érvel. Szerinte az EU keleti irányú bővülésével lehetőség nyílt „...a Kárpát-medence hajdani, évszázadokon keresztül formálódott integrációs kapcsolatainak modern formában történő újjászerveződése...” (Horváth 2007) irányában, megjegyezve azt is, hogy várhatóan egy több évtizedes régióalkotási folyamatra lesz szükség. A Kárpát-medencei makrorégió kialakításának szükségességére egy sor érvet sorol fel: a térség kohéziós problémáinak hasonlósága; a környezet egységes védelmének lehetősége; előnyösebb feltételek a gazdaság versenyképességének növelésére; az egymással együttműködő regionális központokra épülő policentrikus fejlődés megvalósítása és a decentralizált és regionalizált államszerkezetek kialakulásának esélyei.

A korreferátumom alapvető adaléka Horváth Gyula előadásához arra a gondolatra épül, hogy a Kárpát-medencei transznacionális makrorégió kialakításának egyik alapfeltétele egy kettős folyamat konszolidációja: a térség gazdasági átalakulása (EU-s szinthez viszonyított fejlettségi lemaradottságának felszámolása) és a makroregionális kohézió erősítése. Mindkét folyamat alapvető sarokköve a *szomszédság* fogalma. Ennek megfelelően egy gazdasági térség fejlettségi szintjét nem csupán a régió abszolút földrajzi pozíciója határozza meg (egyéb fontos tényezők mellett), hanem az is, hogy milyen szomszédokkal rendelkezik (a területi autokorreláció kérdése) (Nemes Nagy 2007). Ezt megelőzően két olyan kérdéskört is érintek, amelyekre Horváth Gyula is reflektált, és amelyek megítélésem szerint a konferencia témája szempontjából kiemelten fontosak. Az egyik a regionális diszparitások, a másik a regionalizáció kérdésköre.

Regionális diszparitások

Romániában az 1948-at követő gazdaságpolitika mérsékelte a területi különbségek intenzitását, az ország térszerkezetét tagoltabbá tette. Ami a társadalmi-gazdasági fejlettségi szintet illeti, a bukaresti régió megelőzte a bánáti megyéket, amelyek a két világháború közötti időszakban Románia legfejlettebb gazdasági régióját képezték (Benedek 2006). A helyzet azzal magyarázható, hogy az erőforrások és az ipari és szolgáltatási funkciók Bukarestbe koncentráálódtak, nem csupán a területi politika következtében, hanem az itt létrejött agglomerációs előnyöknek köszönhetően is, amelyek egy kumulatív fejlődési folyamatot generáltak. Bánát visszaesése, természetesen csupán a fővároshoz viszonyítva, valószínűleg az első világháború után kezdődött el, amikor fő városi központjai, Temesvár és Arad elvesztették hinterlandjuk fontos részét (melyet elosztottak Románia, Magyarország és Jugoszlávia között), és a folyamat hangsúlyosabbá vált 1945 után, a német és zsidó lakosság elvándorlása, valamint a szocialista állam befektetési politikája következtében. A kommunista időszak viszonylag alacsony befektetési volumenét is meg kell említenünk. Például Arad megye az összbefektetések csupán 1,6%-ával rendelkezik, kevesebbel, mint bármelyik olténiai megye, és ezáltal már a fejlettségi hierarchia 1985-ös rangsorában csak Temes megye őrzi meg élvonalbeli helyezését (3). Arad és Krassó-Szörény a rangsor közepe táján helyezkednek el (16. és 15. hely). Észrevehető még a magas urbanizációs és iparosodási szinttel rendelkező megyék jó helyezése: Brassó – amely megőrzi vezető pozícióját, annak ellenére, hogy területi struktúrája 1985-ben különbözik a két világháború közötti struktúrájától, amikor sokkal kisebb méretű volt –, Kolozs, Prahova, Hunyad és Szeben. Egy fontos helycsere történt, éspedig a szocialista időszak kedvező befektetési politikájának köszönhetően: az olténiai megyék már nem a fejlődési rangsor utolsó helyein helyezkedtek el. Következésképpen a történelmi tartományok szintjén Moldva vált az alulfejlettség pólusává.

Következtetésként megállapíthatjuk, hogy az utóbbi ötven év fejlesztési politikája kétségtelenül a regionális hierarchia átrendezését eredményezte anélkül, hogy látványos helyzetváltozások következtek volna be. A területi struktúrát tehát jelenleg Bukarest, valamint bizonyos város-régiók dominanciája jellemzi: Bánát (elsősorban Temes megye), a Hunyad–Szeben–Brassó–Prahova tengely, az Al-Duna régiója (Galac, Brăila), valamint a Bákó/Bacău–Neamț csoportosulás. Ezekhez a két világháborút követő időszakban fokozatosan hozzáadódott a Dâmbovița–Argeș tengely, valamint Constanța. Az ellenkező póluson, akárcsak ezelőtt 100 évvel, Olténia, Moldva (keleti és északi része), Dobruzsza északi része (Tulcea megye) és Erdély bizonyos részei (Szilágy és Beszterce-Naszód megyék) találhatóak. Voineagu és társai (2002) a régiók közötti különbségeket két szintetikus mutató segítségével fejezték ki: a fejlődés globális mutatója és a humán fejlődés mutatója. Az első mutató, amely rendkívül összetett és nagyszámú mutatót alkalmaz, világosan kifejezi a Bu-

karest régió dominanciáját (0,542), amelyet a Nyugati és Központi fejlesztési régiók követnek, az országos átlag fölötti értékekkel (elhanyagolható különbségekkel e kettő között: 0,461, illetve 0,460). Az Északnyugat régió mutatója megfelel az országos átlagnak (0,426), míg a többi régió ez alatt helyezkedik el, a következő sorrendben: Délkelet (kevésbé az átlag alatt), Délnyugat és Északkelet azonos értékekkel, valamint Dél (0,373). Megjegyezzük az Északkelet és Dél régiók közötti helycserét, és hogy az utóbbira nézve az alacsony értéket a fejlődés összes dimenzióját illetően egy hátrányos terület (a Bărağan megyéi) jelenlétével magyarázzuk.

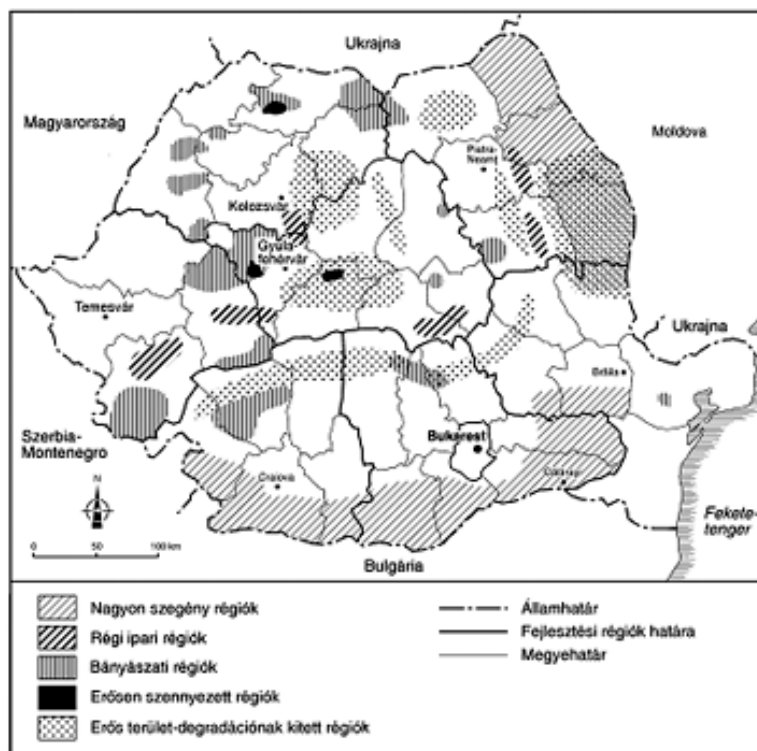
Amint az 1. táblázatból kiderül, bizonyos, hogy a fejlesztési régiók szintjén megismétlődnek a történelem során kialakult regionális különbségek, és ez statisztikailag a megyék szintjén is megfigyelhető. A táblázat összes mutatója olyan fejlődésbeli különbségeket fed föl, amelyek egybeesnek a kulturális-történelmi régiók határaival. Az alulfejlettség pólusa továbbra is Moldva (Északkeleti Fejlesztési Régió). Dobrudzsa, Havasalföld és Olténia (Délkelet, Dél és Délnyugat Fejlesztési Régiók) pozíciója köztes (de az országos átlag alatti), míg Erdély, Bánát és a Körösök vidéke (Központi, Nyugati és Északnyugati Fejlesztési Régiók), Bukarest mellett a fejlettség pólusát alkotják. Az Északnyugati régió mutatóinak legalacsonyabb értékei Szilágy és Beszterce-Naszód megyék hagyományosan alacsonyabb fejlettségével magyarázhatóak.

1. táblázat. A fejlesztési régiók alapadatai

Régió	Ter. (km ²)	Népesség 2002	Urbanizáció mértéke (%) 2002	Lakható felület (m ² / helység) 2002	Szegénységi ráta (%) 2001	Csecsemő-halandóság (%) 1999
Északkelet	36 850	3 685 393	40,6	12,57	42,8	20,9
Délkelet	35 762	2 852 480	54,6	13,56	35,3	20,1
Dél	34 453	3 380 516	39,7	13,43	35,7	19,6
Délnyugat	29 212	2 332 194	43,8	13,93	31,4	17,2
Nyugat	32 034	1 959 985	60,9	15,68	30,0	16,0
Északnyugat	34 159	2 744 008	51,1	14,37	30,1	19,7
Központi	34 100	2 521 745	58,3	14,66	34,2	16,9
Bukarest	1 821	2 221 860	87,9	15,35	23,1	12,9
Románia	238391	21 698 181	52,7	14,02	34,0	18,6

Forrás: Benedek J. (2006)

1. ábra. Románia probléma-régiói az 1997-es Zöld Karta értelmében



Forrás: Benedek J. (2006)

Romániában, akárcsak a többi kelet-közép-európai országban, az átmeneti időszakban a regionális diszparitások növekedtek. Ennek ellensúlyozására nem sikerült hatékony regionális beavatkozási eszközöket kialakítani (intézményrendszer, stratégia és programok, finanszírozás). Egészen a csatlakozási partnerség megkötéséig (1999) a fejlesztési koncepciók makrogazdasági és nem regionális jellegűek voltak. Csupán a csatlakozási szerződésben rögzített alapkövetelményekre reagálva alakultak ki a regionális politika intézményei.

Kialakulásukban fontos szerepet játszott az 1997-es Regionális Fejlesztés Chartája, amely elsőként határolt le a területfejlesztés gyakorlatában néhány jellegzetes problémával rendelkező térséget (1. ábra). Ezen térségkategóriák közül kettő épült be a regionális politika támogatási rendszerébe: az 1998-ban létrehozott hátrányos helyzetű területek a fenti tipológia összes bányászati régióját csoportosította, míg az ipari szerkezetváltási területek a hanyatlásban lévő iparral rendelkező régiók kategóriáját foglalta magába.

A hátrányos helyzetű régiókat azzal a deklaratív céllal határolták le, hogy növeljék ezek vonzerejét a befektetők számára. A lehatárolt 38 válságos térség többsége Erdélyben van (23), tekintettel arra, hogy itt koncentrálták Románia bányavidékei (2. ábra).

2. ábra. Románia hátrányos helyzetű övezetei 2002-ben



Forrás: Benedek J. (2006)

Az adókedvezmények érvényességi időszakában ezekben az övezetekben összesen 370 millió euró értékű beruházást valósítottak meg, a körülbelül 2900 beruházó cég 37 000 új munkahelyet hozott létre (*Capital*, 2002/44. sz.), ami a kevés tőkével rendelkező kisvállalatok dominanciáját jelzi. A beruházások értéke nem túl nagy (összértékük egyenlő a 6 szabadkereskedelmi övezetben megvalósított beruházások értékével), és nem eredményeztek látványos regionális szerkezetváltást. Az újonnan létrehozott cégek követték a helyi fejlődés azon útvonalait, amelyek ennek a területnek a történelme során kifejlődtek, ami újra megerősíti e térségek pályafüggőségét. A beruházások alacsony szintjét több tényezővel magyarázták (NFT, 2002–2005):

- gyengén fejlett infrastruktúra a szállítás és a közműhálózatok terén;
- a hátrányos helyzetű övezetek nehéz megközelíthetősége;
- a hátrányos helyzetű övezetek lakosai minimális szinten sem részesültek vállalkozói oktatásban;
- a szakképzett munkaerő hiánya, valamint a szakképesítési tanfolyamokkal szemben tanúsított ellenszenv;
- a törvényes keret stabilitásába vetett bizalom hiánya.

A hátrányos helyzetű övezetek nagyon hasonló gazdasági profillal és település-struktúrával rendelkeznek, amelyet kis, gyenge polarizációs és fejlődési potenciállal rendelkező városi központok jelenléte (Erdélyben kivételt képeznek Nagybánya, Torda, Vajdahunyad) jellemez. Tulajdonképpen a profitadó és a hozzáadottérték-adó (ÁFA) vonatkozó új törvény, amelyet 2002 nyarán hagytak jóvá, eltörölte a hátrányos helyzetű övezetek adókedvezményeit, ami ennek a regionális kategóriának a megszűnését eredményezte, annak ellenére, hogy kísérleteztek alternatív megoldásokkal (támogatott övezetek).

Ami az ipari szerkezetváltási övezeteket illeti, összesen 11 ilyen régiót határoltak le (3. ábra), ezek közül négy Erdélyben helyezkedik el.

A 11 régió települései közül elsőbbséggel és a PHARE eljárásoknak megfelelően olyan beruházási projektek kerülnek kiválasztásra az állami és a magánszektorból, amelyek megfelelnek a Nemzeti Fejlesztési Tervben előírt fejlesztési prioritásoknak, és amelyeket az Európai Bizottság engedélyez a PHARE 2001 programból történő finanszírozásra.

Az ipari szerkezetváltási övezeteket egy sor közös gazdasági és társadalmi probléma terheli:

- nagyméretű (1000 alkalmazottnál többet foglalkoztató) és állami tulajdonban lévő vállalatok jelenléte;
- az alkalmazottak számának nagymértékű csökkenése az utóbbi évtizedben;
- egyes vállalatok bezárása;
- a munkanélküliek számának a növekedése;
- egyes városi központok egyoldalú specializációja;
- a hazai vállalatok alacsony versenyképessége a nemzetközi piacokon.

Az ipari térségek szerkezetváltásának sikere és a területi kohézióinak a megvalósítása közvetlenül kötődnek ezen prioritástélvező problémák megoldásához.

3. ábra. Ipari szerkezetváltási övezetek Romániában



Forrás: FEM (2002), RFÜ Központ (2002), módosításokkal

Regionalizáció és a romániai fejlesztési régiók

Horváth Gyula szerint „a területfejlesztési intézményrendszer elemei közül a legtöbb vita a *fejlesztési régiók lehatárolása és központjainak kijelölése* körül zajlik.” (Horváth 2007) Ehhez hozzáadnám a fejlesztési régiók kompetenciakörének és jogi státusának kérdéskörét. A romániai **regionális szint** voltaképpen nem közigazgatási szint, hanem 1998-ban több megye csoportosításával alakult ki (4. ábra). Addig a földrajzi régiók tervezési regionális egyesületekbe való csoportosulása nem volt jellemző a román társadalomra, és a (kis számú) regionális egyesületeknek mások voltak az elsődleges céljaik (például az önkényesen megszüntetett megyék újraalapítása, az euro-régiókhöz hasonló nemzetközi projektekben való részvétel stb.). Működésük jogi kerete 1989-et követően alakult ki, egész pontosan 1998-ban, amikor megjelent a romániai regionális fejlesztésről szóló 151/1998. sz. törvény. Ezt 2004-ben a 315/2004 sz.

törvény cserélte le, amely meghatározza a regionális fejlesztési politika intézményi keretét, céljait, hatásköreit és eszközeit. A szubszidiaritás, decentralizáció és partnerség elveire építve megállapítja a romániai regionális fejlesztési politika célkitűzéseit (3. cikkely):

- az interregionális egyenlőtlenségek csökkentése a kiegyensúlyozott fejlődés serkentésével, a hátrányos helyzetű övezetek fejlődési késedelmének behozásával, valamint új egyenlőtlenségek kialakulásának megelőzésével;
- a Kormány szektorális politikáinak egyeztetése a régiók szintjén, a kezdeményezések serkentése, valamint a helyi és regionális források értékesítése által, a régiók tartós gazdasági-társadalmi, valamint kulturális fejlesztése érdekében;
- az interregionális, belföldi és nemzetközi, valamint a határok menti együttműködés ösztönzése, a fejlesztési régiók részvétele az európai szervezetek regionális gazdasági és intézményi fejlődést promováló tevékenységeiben.

Bizonyos európai regionalizációs modellektől eltérően (*comunidades autonomas* Spanyolországban, *Bundesland* Németországban és Ausztriában, a svájci kanton vagy a belgiumi régió), de összhangban másokkal (Franciaország, Portugália, Görögország stb.), a romániai régiók nem politikai entitások, korlátolt döntéshozatali hatalommal és pénzügyi forrásokkal rendelkeznek. Az újonnan létrehozott régiók hatáskörei korlátoltak, a tevékenységeket pedig regionális intézményeken keresztül bonyolítják le (RFÜ). Az említett struktúrákat a Nemzeti Regionális Fejlesztési Tanácsnak (NRFT) alárendelt Regionális Fejlesztési Tanácsok (RFT) egészítik ki. Ebben az esetben is, amint a törvényszövegből következik, a központi intézmény rendelkezik a legfontosabb hatáskörökkel. Következésképpen Romániában a regionális fejlesztés legfontosabb szereplője továbbra is az állam, amely nagymértékben ellenőrzi és irányítja a fejlesztésre szánt forrásokat. Mindehhez hozzájárul az is, hogy az állam biztosítja a különböző minisztériumokon és közhasznú társaságokon keresztül megvalósított infrastrukturális és szektorális beruházások finanszírozását. Természetesen az újonnan létrehozott keretben a megyei és helyi közigazgatásoknak nagyobb a mozgástere, azonban nem rendelkeznek törvényhozással és pénzügyekkel kapcsolatos hatáskörökkel.

További megoldatlan problémát jelent a régiók száma és területi összetétele. Napjainkban már az erdélyi magyarság vezető politikusai is felismerték azt, amit a szakma nyolc évvel korábban már jelzett: a fejlesztési régiók területi lehatárolása nehezen összeegyeztethető az erdélyi magyarság, pontosabban fogalmazva a székelyföldi magyarság fejlesztéssel kapcsolatos érdekeivel. A mostani régiók EU-s mércével is túlméretezettek, a rendszer megreformálása nem csupán a régiók működési mechanizmusára kell hogy kiterjen, hanem lehatárolásuk módjára is.

4. ábra. A romániai Fejlesztési Régiók



Forrás: Benedek J. (2006)

A legsarkalatosabb kérdés a székelyföldi megyék (Hargita és Kovászna) besorolásával kapcsolatos. További lényeges kérdés a csak részben székelynek tekinthető Maros megye besorolása. Több lehetőség áll rendelkezésre a radikális területi megoldásoktól (Kovászna, Hargita és Maros megye egy fejlesztési régiót képezne) egészen a különböző fokú kompromisszumokig (Hargita, Kovászna, Maros és Brassó vagy Hargita, Kovászna, Brassó stb.).

Területi kohézió és a „szomszédság elve”

A területi kohézió szempontjából fontos probléma a térségi elemek mobilitását gátló vagy fékező tényezők szerepének csökkentése. Ezért fontos kérdés makroregionális szempontból a politikai államhatárok szerepe. A politikai határok nagymértékben meghatározzák a határon átnyúló együttműködések intenzitását és jellegét. Ezért

fontos az a tény, hogy a rendszerváltozás kedvező helyzetet teremtett a regionális együttműködések számára a Kárpát-medencében. Ennek a helyzetnek a kialakulásában az európai integrációs folyamatnak és ezen belül a határon átnyúló együttműködéstámogató programoknak (például Interreg-CBC) volt meghatározó szerepe.

Horváth Gyula állításával – amely szerint “a kelet-közép-európai határok spiritualizálódása a rendszerváltó országok, köztük Magyarország és szomszédai számára alapvető nemzeti érdek.” (Horváth 2007) – egyetértünk, de ehhez fűződik egy sor további kérdés is: összeegyeztethető-e a sokféle nemzeti érdek a Kárpát-medencében? Elképzelhetőek-e nemzeti érdekek, a nemzeteket elválasztó, “spiritualizálódott” határok feltétele között? Milyen mezőnyben helyezhetőek el a nemzeti érdekek lehetséges összehangolási folyamatában az anyaországon kívüli magyar közösségek régióspecifikus érdekei?

A *szomszédság* elvén alapuló modellek azt sugallják, hogy a makrorégió gazdasági felemelkedésének egyetlen járható útja a makroregionális és mikroregionális együttműködések sűrű hálójának a kialakítása. A *szomszédság* elve arra tanít, hogy a társadalom erősen pozitív területi autokorreláltságú (Dusek 2004, Nemes Nagy 2007). Egyik kárpát-medencei ország vagy régió sem fejlődhet a szomszédja nélkül, nem lehetséges a “szigetszerű” látványos gazdasági felemelkedés.

Nyilván a makrorégió-alkotás folyamatát befolyásolják a nemzeti érdekek. A nyolc Kárpát-medencei ország közül Románia és Ukrajna fővárosai az egyedüliek, amelyek nem ebben a régióban helyezkednek el. Nyilvánvaló, hogy “a Kárpát-medencétől távoli Bukarest nemzetstratégiai szempontok miatt érdekelt a térségi kapcsolatok intenzifikálásában, a két ország európai uniós piacokra a Kárpát-medencei közlekedési hálózatok közvetítésével juthat el”. (Horváth 2007). A dilemma csupán az, hogy hogyan lehet Bukarestet vagy akár Kijevet érdekeltté tenni egy olyan gazdasági makrorégió létrehozásában, amely saját vonzáskörzeteik területének csökkenését, azaz piacaiknak és hatalomgyakorlási tereiknek összezsugorodását jelentené?

Irodalom

- Benedek József: Területfejlesztés és regionális fejlődés. Presa Universitară Clujeană, Cluj, 2006.
- Dusek Tamás: A területi elemzések alapjai. Regionális Tudományi Tanulmányok 10. ELTE, Budapest, 2004.
- Green Paper. Regional Development Policy in Romania. Bucharest, Romanian Government and European Commission. 1997.
- Horváth Gyula: A Kárpát-medence európai makrorégió. (kézirat) 2007.
- Nemes Nagy József: Kvantitatív társadalmi térelemzési eszközök a mai regionális tudományban. Tér és társadalom. (kézirat), 2007.
- Voineagu, V. et col.: Analiza factorială a fenomenelor social-economice în profil regional, București, Ed. Aramis, 2002.