

Csutak István<sup>1</sup>

# JAVASLAT A ROMÁNIAI FEJLESZTÉSI RÉGIÓK ÚJ LEHATÁROLÁSÁRA

## A romániai fejlesztési régiók születése

**M**int annyi mást, a romániai fejlesztési régiók létrehozását is legendák övezik és az „így kéri az Unió” mindent jótékonyan eltakaró jelszava burkolja homályba.<sup>2</sup> 1996 és 1998 között, Phare pénzből készült el az úgynevezett „Zöld könyv”,<sup>3</sup> mely a romániai fejlesztési régiók létrehozásának volt hivatott szakmai háttérrel nyújtani. A tanulmány hivatkozik a megyék fejlettségi mutatóira, ám a mutatók kiszámításának pontos leírása nem került ismertetésre. A tanulmányból nem derül ki, hogy milyen logika alapján határozták le a régiókat és milyen ismérvek alapján döntöttek a fejlesztési ügynökségek székhelyéről. A kényelmetlenebb kérdésekre „EU elvárás, nem tehetünk semmit” volt a mindenkori válasz. Ez a módszer azóta is többször bevált, ha egy intézkedést nem lehetett érvekkel alátámasztani.

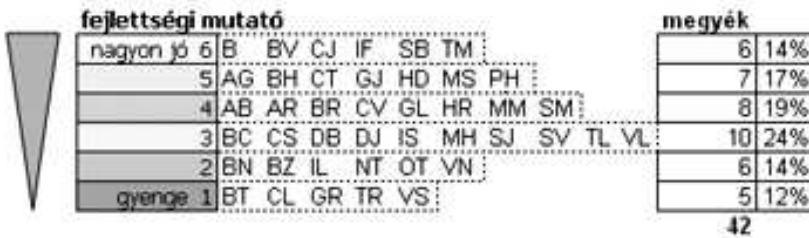
Románia megyéinek fejlettségi fokát, 17 különböző, 1996-os statisztikai adat alapján a következő oldali 1. ábra jeleníti meg.

A fejlettségi indexek eloszlása tökéletesen megfelel minden elméleti elvárásnak. A teljes szimmetriát módosítja az, hogy valamivel több fejlett megye jelenik meg, mint fejletlen. Ezek szerint, egy hat fokos skálán mérve a fejlettségi szintet, Románia az átlag fölött van: 4-es átlaggal, az eloszlást tekintve majdnem ideális állapotban.

1. ábra: A megyék fejlettségi foka a Zöld könyv szerint



2. ábra: Megyék fejlettségi mutatói a Zöld Könyv szerint



### Az elmaradottság statisztikája

Mint általában, a statisztikai adatok ezúttal is furcsa csoportokat hoztak létre. Ilfov megye például, Bukarest, Temes és Brassó társaságában a legfejlettebbek közé került. Bihar egy csoportban van Hunyaddal, mely megye csak az erőltetett iparosítás nosztalgiaja miatt kerülhetett a fejlettek közé. (Legyen elég a Zsil völgyére vagy Kalánra utalni.) Minden különösebb indoklás nélkül, ugyanebben a tanulmányban jelenik meg az a fejlesztési régiós felosztás, amit később a megyék majd „önként” javasolnak.

### 3. ábra: A megyék fejlettségi szintjeit is megjelenítő régiós térkép



#### A régiós felosztás rejtélyei

A Zöld könyv szerzői sikerrel titkolják el azokat az ismérveket, melyek alapján a fejlesztési régiókat lehatárolták, és a régiókon belül a fejlesztési ügynökségek székhelyét kijelölték. A szubkárpati övezetben fekvő Vrancea (VN) egy régióba került a tengerparti Konstancával (CT). Ugyanúgy a szubkárpati övezetben fekvő – fejlett Prahova (PH) a Duna-menti, elmaradt Teleormannal (TR). Nem zavarta a dolgozat készítőit az sem pl., hogy természetes határok (hegyek) választják el Hunyad megyét a fejlett Bánságtól. Hunyad (HD) nyilvánvalóan minden téren Fehér (AB) megyéhez kötődik. És a furcsaságokat még lehetne sorolni.

#### A megyék fejlettségi foka a 2000–2002-es Nemzeti Fejlesztési Tervben

1999-ben a kormány határozatban szentesíti a Nemzeti Fejlesztési Tervet. Ennek értelmében a 2000. évi Phare keretegyezmény előirányzatai:

	M		M
1. Észak - Kelet	23,7	4. Dél - Nyugat	10,8
2. Dél - Kelet	23,7	5. Nyugat	10,8
3. Dél	23,7	7. Közép	10,8
6. Észak - Nyugat	23,7	8. Bukarest - Ilfov	10,8
<i>Subtotal Pr1</i>	94,8	<i>Subtotal Pr 2</i>	43,2
<b>Grand Total</b>		<b>138,0</b>	

Tehát a kiemelt régiók indulásból több mint kétszer annyi pénzre pályázhattak, mint a többiek. Le kell szögezni, hogy mind a Zöld könyv, mind pedig a Nemzeti Fejlesztési Terv nyilvános dokumentumok voltak és maradtak. A Nemzeti Fejlesztési Terv a Regionális Fejlesztés Nemzeti Ügynökségénél<sup>4</sup> készült.

### Lezárt előcsatlakozási programok ismert adatai

A rendelkezésre álló adatok 46 programra vonatkoznak. A támogatások értéke: 363,758,302 . A támogatások legnagyobb részét (28%) az 1. régió kapta. A támogatások régiók szerinti eloszlása alapján látható, hogy az 1., 2., 3. régiók látványosan a legtöbb támogatást kapták. A 6. (Beszterce–Naszód, Bihar, Kolozs, Máramaros, Szatmár, Szilágy) régió, amely szintén a kiemelten támogatandók közé tartozik, viszont nincs az első négy között, csupán a hatodik. (Majdnem háromszor kevesebb támogatást kapott, mint az ugyanolyan besorolású Észak-Keleti régió.) Az 5., 6. és 7. régiókba (Erdélybe) a támogatások 27%-a jutott, majdnem ugyanannyi, mint amennyi az 1. régióba egyedül.

### A támogatások régiók szerinti eloszlása

A kiemelt régiók 2,3- szor több támogatást kaptak 1,42-szer több pályázatra. Az 1%-os (pszichológiai) küszöbérték alatt jutott támogatás a következő megyéknek: CL, TL, **SB, AB, HR, VN, BH, SJ, CV, AR, BN, IF, MH, GR**. Az országos átlaghoz mért 1% alatti támogatást kapott Bihar, Beszterce-Naszód és Szilágy, noha mindhárom megye a kiemelt 6. Észak-Nyugat régióban vannak. 18 megye (vagyis a megyék 43%-a) részesült átlag feletti támogatásban. Ezek között Brassó (BV) és Kolozs (CJ) jóval az országos átlag fölött kaptak a támogatásokból. Hunyad (HD), Temes (TM) és Máramaros (MM) szerepelnek még e „felső” osztályban. Brassó egy nem kiemelten támogatandó régióban van. Nagy támogatottsági mutatója azt jelenti, hogy kevesebb pénzből kapott többet a vele egy régióban levő kicsi és szegény Hargita és Kovászna rovására. Kolozs egy kiemelten támogatandó régió legerősebb megyéje.

A régiókon belüli, országos átlaghoz viszonyított, megyékre vonatkozó eloszlások azt mutatják, hogy az átlag alatt támogatott megyék 46%-a erdélyi. Románia 42 megyéjéből 16, vagyis 38% „erdélyi”. Országos sorrendben: MS, TR, SM, BZ, OT, CS, BT, AG, VL, GJ, CL, TL, SB, AB, HR, VN, BH, SJ, CV, AR, BN, IF, MH, GR. Az erdélyi, átlag alatt támogatott megyék: Maros (MS), Szatmár (SM), Krassó – Szörény (CS), Szeben (SB), Fehér (AB), Hargita (HR), Bihar (BH), Szilágy (SJ), Kovászna (CV), Arad (AR), Beszterce-Naszód (BN).

**Összegezve:** Több mint 3.600 pályázat (több mint 350 M támogatás) adatai igazolják, hogy preferenciális támogatási rendszer van érvényben. Az eloszlások azt mutatják, hogy a megszerzett források nagysága erősebben kötődik a népességhez, mint a GDP-hez, így a régiókon belül a legtöbb forrást a legfejlettebb/legnagyobb népességű megyék szerezték meg. Ez azt jelenti, hogy a regionális politika elveit nem érvényesítették az elosztás során. A támogatások nem a „Zöld könyv” fejlettségi mutatóival arányosan oszlanak meg és a régiókon belül nem volt érvényben semmilyen, a régiók között érvényes (de vitatható) kiegyenlítési mechanizmus. Ez például azt is jelenti, hogy a nem kiemelt régiókon belül a szegény és kicsi megyék fokozottan kerültek hátrányos helyzetbe. A három erdélyi régióban a magyarok lakta megyék jellemzően vesztesként kerültek ki az elosztásból.

## A fejlesztési régiók átalakítása

A statisztikai célú területi egységek<sup>5</sup> létrehozásával Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete (2003. május 26.) foglalkozik. Romániában is a fejlesztési régiók tulajdonképpen statisztikai célú területi egységek. A 3. NUTS szint a megyéket, a 2. szint a fejlesztési régiókat jelenti. Az osztályozási ismérveket rögzítő 3. cikk kimondja: „A tagállamokon belül meglevő közigazgatási egységek képezik a területi egységek meghatározására felhasznált első ismérvet.” – tehát Romániában, jelenleg a megyékre kell a statisztikai régiókat építeni.

A szintek népesség küszöbértéke a következő:

Szint	Legalább	Legfeljebb
NUTS 1	3 000 000	7 000 000
NUTS 2	800 000	3 000 000
NUTS 3	150 000	800 000

A módosításokról a 4. és 5. cikk rendelkezik. A statisztikai (fejlesztési) régiók alkotóelemeinek olyan határváltozásait, melyek a régió határait is módosítják (tehát a

megyehatárok változását) jelezni kell. A NUTS-osztályozás módosításait legfeljebb háromévenként, a naptári év második felében, a meghatározott ismérvek alapján fogadják el. Egy tagállamnak a nem közigazgatási egységeire vonatkozó NUTS akkor módosítható, ha a módosítás az érintett NUTS szinten a népesség tekintetében csökkenti minden EU területi egység méretének a szórását. A módosítások végrehajtási intézkedései az elfogadásukat követő második év január 1-jén lépnek hatályba. A rendelet 2003. júliusában lépett hatályba. Az első változtatásokat a tagállamok 2006. július 1-je előtt kérhették. Az új felosztásra vonatkozó adatsorok átadását követően, a változások 2008. január 1-jén léptek életbe.

## Az eljárás<sup>6</sup>

A NUTS felosztásra vonatkozó szabályokat a DG EuroStat kezeli. A változtatás statisztikai előkészítése azt jelenti, hogy az új regionális bontás idősorait az Országos Statisztikai Hivatalnak kell összeállítania. A változtatás igényét formálisan a Bizottság Főtitkárságán, a tagállam állandó képviselőjének kell jeleznie. A Statisztikai Programbizottság dönt a javaslatról. A Tanács csak egyhangú szavazattal utasíthatja el a javaslatot. Az Európai Parlamentet tájékoztatják a döntésről.

Csatlakozásukat követően, Románia és Bulgária adatai is a vonatkozó (1059.) rendelet mellékleteibe kerülnek. Románia 1. és 2. szintű ideiglenes NUTS felosztását még a csatlakozás előtt véglegesíteni kellett volna.

## Kivétel

„...ha egy tagállamban a vonatkozó közigazgatási szerkezetet jelentősen átszervezik, a NUTS-osztályozás módosításait háromévesnél kisebb időközönként is el lehet fogadni.” mondja ki a rendelet 5. cikk. (4) bekezdése. Tehát, amennyiben közigazgatási régiók születnek, az EU illetékes intézményei gyakorlatilag nem vétőzhatják meg az új lehatárolást.

## Mit vállalt Románia e téren?

A Regionális Politikát taglaló 21. tárgyalási fejezet Kiegészítő Dokumentuma<sup>7</sup> tartalmazza az **ideiglenes**<sup>8</sup> regionális felosztást:

NUTS corresponding level	Unit	No of units(June 2004)
1	Romania	1
2	Development Regions	8
3	Counties and Bucharest Municipality	42

Nemcsak, hogy ideiglenes a felosztás, de az első fejezet is az Ideiglenes NUTS felosztás címet viseli. Románia tiszteletben tartja a vonatkozó EU-s rendeletet.<sup>9</sup> Románia szándéka a 2007–2013-as programozási időszak alatt megtartani a jelenlegi NUTS felosztást.<sup>10</sup> Ugyanakkor az EuroStat szerette volna, ha Románia a csatlakozásig véglegesíti a NUTS1 és NUTS2 felosztását.

### Régiók népessége

Régió	Népesség
<b>1. Észak-Kelet</b>	<b>3 743 819</b>
2. Dél-Kelet	2 858 687
<b>3. Dél</b>	<b>3 358 392</b>
4. Dél-Nyugat	2 329 342
5. Nyugat	1 946 647
6. Észak-Nyugat	2 744 919
7. Közép	2 545 271
8. Bukarest – Ilfov	2 206 479

Az 1998-as felosztás nyilvánvalóan nem számolhatott a 2003-ban életbe lépett Bizottsági rendelet népességi küszöbértékeivel. Két régió így meghaladja a népességi küszöbértéket. Az viszont már józanész, netán jóhiszeműség kérdése, hogy a lehatárolásnál figyelembe kell venni „... a földrajzi, társadalmi-gazdasági, történelmi, kulturális vagy környezeti körülményeket.”, mint ahogyan azt a rendelet leszögezi.

Merthogy a fenti szempontokat az első lehatárolásánál igen vitatható módon tartották szem előtt. 2006 közepén az EuroStat hivatalosan kérte a Román Statisztikai Intézetet, hogy a két problémás régiót alakítsa át úgy, hogy a NUTS2 felosztás a Rendeletnek feleljen meg. Ezzel szemben, e levélre hivatkozva a Statisztikai Hivatal a meglévő NUTS2 felosztás megtartásával javasolt egy végleges NUTS1-es felosztást, melynek értelmében a 4. Dél-Nyugat és az 5. Nyugat régiók közösen alkotnának egy NUTS1-es nagyrégiót. Sem az EuroStat kéréséből, sem pedig a román Statisztikai Intézet javaslatából nem lett semmi.

## Ismérvek az új régiók lehatárolásához

Amennyiben az új fejlesztési régiók egyben közigazgatási egységek is lesznek, a Rendelet követelményeit engedékenyebben lehet követni, ugyanis az EU (jelenleg még) nem (szívesen) szól bele a közigazgatási egységek kialakításába. A lehetséges új lehatárolás(oka)t a jelenlegi megyék szerint tárgyaljuk.<sup>11</sup>

Álláspontunk szerint elsősorban az 1059/2003/EK rendelet elvárásait kell tiszteletben tartani:

- A lehatárolásnál figyelembe kell venni „... a földrajzi, társadalmi-gazdasági, történelmi, kulturális vagy környezeti körülményeket”.
- A módosításnak „... a népesség mérete tekintetében homogénebbé kell tenniük a regionális szerkezetet.” Ez azt jelenti, hogy a népességi küszöbértékeket tiszteletben kell tartani.
- Ugyanaz a rendelet kimondja, hogy „... egyes nem közigazgatási egységek sajátos földrajzi, társadalmi-gazdasági, történelmi, kulturális vagy környezeti körülmények miatt eltérhetnek a fenti küszöbértékektől, különösen a szigeteken és a legkülső régiókban.” Ezek szerint elképzelhető egy csak a Székelyföldet magába foglaló fejlesztési régió, de számolni kell mind a belpolitikai, mind pedig az EU ellenállásával.

## Egy lehetséges pontozási eszköz

Az alábbiakban bemutatunk egy lehetséges pontozási táblázatot, amellyel százalékokban is lemérhetjük egy régió működőképességét. A pontozási ismérveket úgy alakítottuk ki, hogy szubjektív (politikai) elem paraméterként csak egy helyen vihető be. A többi pontot egy előre rögzített algoritmus számítja ki.

		Pont	Súly	Pontszám	Kohéziós mutató%	Pontoság
Körülmény-Pont: 1..2	a földrajzi, társadalmi-gazdasági, történelmi, kulturális vagy környezeti körülmények	2	2	4	40%	20%
GDP-Pont: 0..4	gazdasági tényező	4	1	4	40%	10%
Népesség-Pont: 1-2	népességi küszöbérték	2	1	2	20%	10%
	<b>Totál</b>			<b>10</b>	100%	

Az első 8 pont a vonatkozó rendelet betartását minősíti. Az utolsó két pont pedig szigorúan az RMDSZ szempontjait érvényesíti. A legnagyobb súllyal a gazdasági fej-



lettségi szint azonossága szerepel. Mindenféle kinyilvánított politikai jó szándék ellenére, ezek a szempontok védhetetlenül érvényesülnek.

A pontozási táblának 40 változata lehetséges, ebből

- 28 változatban a régió pontértéke: 50%, ebből
- 12 változatban a régió pontértéke: 75%, ebből
- 5 változatban a régió pontértéke: 80%.

A fokozatok a különböző ismérvekre való érzékenységet jelölik, vagyis azt, hogy milyen érzékenységi határok között lehet az illető kritériumot értékelni. A **Körülmény-Pont** az egyedüli szubjektív pontozási kritérium, ugyanis „a földrajzi, társadalmi-gazdasági, történelmi, kulturális vagy környezeti körülmények” szigorú szabályok szerinti pontozása nem állt módunkban. Ám három, egymástól független kutató csoport munkáját összegző térképet hasznosíthatunk a pontozás folyamán.

A **GDP-Pont** az egy főre jutó GDP függvénye ( $0 \dots 4$ ):  $5 - \text{Max}[\text{GDP régióban}] + \text{Min}[\text{GDP régióban}] - 1$ . Ennél az ismérvnél a legkisebb az érzékenységi küszöb, ugyanis ez a kritérium értékelhető a legprecízebben. A tapasztalat pedig bizonyította, hogy az erősebb megyék (pénzforrások, humán erőforrások) elviszik a gyengébbek elől a pályázati pénzeket.

**Népesség-Pont:** küszöbértéken kívül 1, különben 2. Ez az ismerv, mint a román csatlakozás példája is mutatta, kellő politikai erővel semlegesíthető.

A három nagy térségre (Dél-Románia, Kelet-Románia, Nyugat-Románia) elképzelhető változatokból összeállítható 216 lehetséges változat közül így azt választottuk ki, amelynek paraméterei a legkedvezőbbek.

#### 4. ábra. Javaslat a romániai fejlesztési régiók új lehatárolására



A jelenlegi régiós felosztás egyáltalán nem tartja tiszteletben a hagyományos, tájegységekkel is azonosítható, térségi hasonlóságokat és ellentéteket. A régiókat alkotó megyék gazdasági, környezeti, méretbeli és nem utolsósorban kulturális különbözősége annyira heterogén régiókat eredményezett, hogy lehetetlen a (területi és tematikus) koncentráció elvét követő, összefüggő, következetes fejlesztési elképzeléseket kidolgozni. A megyék között a környezetvédelem területén észlelhető nagy (szakadéknyi) különbségek még a gazdasági különbségeknél is nagyobbak és nagy súllyal befolyásolják a fejlődésbeli különbségeket. Az eddig lezárt programok és a GDP számsorok összevetéséből nem az derül ki, hogy a jelenlegi regionális felosztás és a rá alapozó támogatási rendszer elérte volna a kívánt eredményeket. Ellenkezőleg, a szétfejlődés jelei mutatkoznak. Egyedüli (megfoghatatlan) ellenérvként az hozható fel, hogy a helyzet a regionális politikák nélkül még rosszabb lenne ... Ezzel szemben, mi azt mondjuk, hogy az eddigi regionális fejlesztés számottevően nem javított az elmaradott térségek helyzetén, de fejlődési góccok kialakulásának sem kedvezett. Mi több, a csatlakozás utánra várható fejlesztések és a hozzájuk köthető támogatások sem a kiegyensúlyozott és a különbségeket mérséklő trendekre utalnak. A csatlakozás elmúltával, az új lehatárolás ellen már az sem lehet érv, hogy az magát a csatlakozást sodorná veszélybe.

Az új lehatárolás ellen az sem lehet érv, hogy a meglévő intézményi rendszer sérülne, ugyanis:

Lehatárolástól függetlenül Románia teljes területe a konvergencia kritérium hatókörébe tartozik.

A Regionális politika intézményrendszerét (személyekre lebontva) a vonatkozó csatlakozási fejezet kiegészítő dokumentuma tartalmazza – tehát a Bizottság elvárásait pontosan tudni lehet.

Az új regionális lehatárolás ellen a Bizottsági apparátus erőteljes „szakmai” ellenállása fog jelentkezni. Ám belpolitikai egyetértéssel és kellő politikai akarattal az új lehatárolás érvénybe léptethető. A Bizottság közigazgatási átszervezés következtében megjelenő új/más régiós lehatárolás ellen kifogást nem emelhet.

## **Források**

A felhasznált statisztikai adatok (népesség, GDP) forrásai az Román Statisztikai Intézet következő kiadványai voltak:

Statistică teritorială, 2005

Romanian Statistical Yearbook, 2005

Statistică teritorială – Repere economice, și sociale regionale, 2006

Az Unió előcsatlakozási alapokra (Phare, SAPARD és ISPA) vonatkozó éves adatokat az 1998 -2006 között az Európai Bizottság által nyilvánosságra hozott Országjelentésekből vettük.

Forrásként felhasználtuk még a következőket:

A „Zöld könyv”, REGIONAL DEVELOPMENT POLICY IN ROMANIA, GREEN BOOK, 1997

A 2000–2002. évi Nemzeti Fejlesztési Terve

A 2007–2013. évi Nemzeti Stratégiai Referencia Keret – terv

European Institute of Romania – Pre-accession Impact Studies II, European Institute of Romania:

Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania

European Institute of Romania – Pre-accession Impact Studies II, European Institute of Romania: A Cost-Benefit Assessment of Romania’s Accession to European Union

Regions and Development – The Regional Attractiveness Index 2005, by PricewaterhouseCoopers Management Consultants

EUROSTAT, Directorate E: Agriculture, Fisheries, Structural Funds and Environment Statistics Unit E-4: Regional accounts, Document E4/REG/2005/10

Complementary Position Paper Chapter 21 – Regional Policy and Coordination of Structural Instruments, CONF-RO 33/04

A pályázatokra vonatkozó adatokat

– az Európai Bizottság Romániai Delegációnak honlapjáról ([www.infoeuropa.ro](http://www.infoeuropa.ro))

– az Európai Integrációs Minisztérium honlapjáról ([www.mie.ro](http://www.mie.ro)) gyűjtöttük.

## Jegyzetek

- <sup>1</sup> A Sapiientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem Műszaki és Társadalomtudományi Kar adjunktusa, a romániai Informatikai és Távközlési Minisztérium miniszteri tanácsosa.
- <sup>2</sup> Az Európai Bizottság elnöke a bukaresti Parlamentben kellett kimondja: “If you wish to run administrative and regional reform as regards the structural funds, it is obvious you will have to discuss this with European institutions. Reorganisation of the regions is an internal issue which only regards the Romanian citizens, the Romanian administrative system.”
- <sup>3</sup> REGIONAL DEVELOPMENT POLICY IN ROMANIA, GREEN BOOK, 1997
- <sup>4</sup> Agenția Națională pentru Dezvoltare Regională – ANDR
- <sup>5</sup> NUTS –Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques
- <sup>6</sup> EUROSTAT, Directorate E: Agriculture, Fisheries, Structural Funds and Environment Statistics Unit E-4: Regional accounts, Document E4/REG/2005/10
- <sup>7</sup> Complementary Position Paper Chapter 21 – Regional Policy and Coordination of Structural Instruments, CONF-RO 33/04
- <sup>8</sup> Provisional NUTS classification
- <sup>9</sup> Romania respects the provisions on NUTS II and NUTS III regions of the EC Regulation No. 1059/2003 on the establishment of a common statistical classification of territorial units for statistics.
- <sup>10</sup> Romania intends to maintain the current NUTS statistical structure during the programming period 2007-2013.
- <sup>11</sup> Az 1968-ban létrehozott megyékhez nem valószínű, hogy hozzá lehet nyúlni, noha a megyésítés egyik oka pontosan „társadalmi-gazdasági, történelmi, kulturális” kötődések szétzilálása volt akár földrajzi-környezeti szempontok semmibe vételével is.